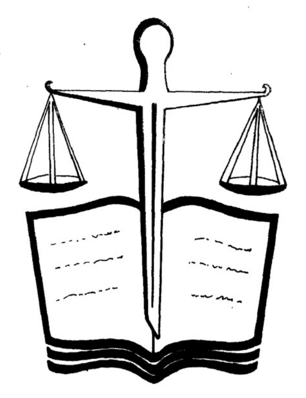


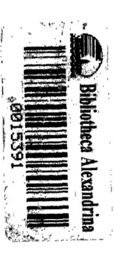


المنظمات الدوليّة المعاصرة

دكتور محمد السعيد الدقاق
أستاذ ورئيس قسم القانون الدولي العام
بكلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

دكتور مصطفى سلامة حسين
أستاذ القانون الدولي العام المساعد
بكلية الحقوق بجامعتي الاسكندرية
وبيروت العربية





المنظمات الدوليّة المعاصرة

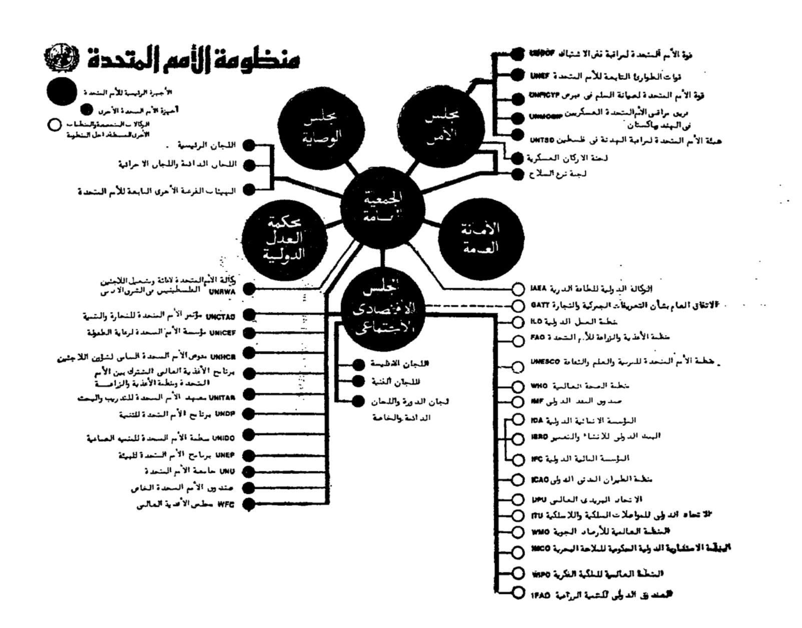
المنظمات الدوليَّة المعاصرة

دكتور محمد السعيد الدقاق
أستاذ ورئيس قسم القانون الدولي العام
بكلية الحقوق ... بجامعة الإسكندرية

دكتور مصطفى سلامة حسين
أستاذ القانون الدولي العام المساعد
بكلية الحقوق بجامعتي الإسكندرية
وبيروت العربية

١٩٩٠





منظومة الأمم المتحدة
الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة
أجهزة الأمم المتحدة الأخرى
الوكالات المتخصصة والمنظمات الأخرى المستقلة داخل المنظومة
مجلس الوصاية
مجلس الأمن
الجمعية العامة
محكمة العدل الدولية
الأمانة العامة
المجلس الاقتصادى والاجتماعى
اللجان الرئيسية
اللجان الدائمة واللجان الاجرائية
الهيئات الفرعية الأخرى التابعة للأمم المتحدة
UNDOF قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك
UNEF قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة
UNFICYP قوة الأمم المتحدة لصيانة السلم فى قبرص
UNMOGIP فريق مراقبى الأمم المتحدة العسكريين فى الهند وباكستان
UNTSO هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين
لجنة الأركان العسكرية
لجنة نزع السلاح
UNRWA وكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأدنى
UNCTAD مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
UNICEF مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة
UNHCR مفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين
برنامج الأغذية العالمى المشترك بين الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة
UNITAR معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث
UNDP برنامج الأمم المتحدة للتنمية
UNIDO منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
UNEP برنامج الأمم المتحدة للبيئة
UNU جامعة الأمم المتحدة
صندوق الأمم المتحدة الخاص
WFC مجلس الأغذية العالمى
اللجان الاقليمية
اللجان الفنية
لجان الدورة واللجان الدائمة والخاصة
IAEA الوكالة الدولية للطاقة الذرية
GATT الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة
ILO منظمة العمل الدولية
FAO منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
UNESCO منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
WHO منظمة الصحة العالمية
IMF صندوق النقد الدولى
IDA المؤسسة الانمائية الدولية
IBRD البنك الدولى للانشاء والتعمير
IFC المؤسسة المالية الدولية
ICAO منظمة الطيران المدنى الدولى
UPU الاتحاد البريدى العالمى
ITU الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية
WMO المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
IMCO الهيئة الاستشارية الدولية الحكومية للملاحة البحرية
WIPO المنظمة العالمية للملكية الفكرية
IFAD الصندوق الدولى للتنمية الزراعية

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

يستند كل تنظيم قانوني إلى قوى معينة تشكل محوره، وتحدد قواعده، وترسم توجهاته. فالتنظيم القانوني للمجتمعات الوطنية يستند إلى قوى قد تكون سياسية[١]، أو دينية[٢]، أو إقتصادية[٣]، أو عسكرية[٤]. إن هذه القوى تؤثر على التنظيم القانوني للمجتمعات الوطنية، حيث تعد انعكاساً للتآلف أو الصراع بين هذه القوى، أو للسيطرة التي قد تتمتع بها إحداها. وإذا كان تأثير القوى المذكورة تتم دراسته في نطاق العلوم السياسية والنظم السياسية، فحسبنا أن نشير إلى أن هذا التأثير لا يقتصر دوره على المجتمعات الوطنية، بل يمتد ليشمل المجتمع الدولي. فهذا المجتمع يتأثر في تنظيمه بما يجري عليه الوضع في المجتمعات الوطنية. وإذا كان هناك من تفريد للقوى المؤثرة في هذه المجتمعات سياسية أو دينية أو عسكرية.. الخ، فإن مثل هذا التفريد يضمحل أو يصعب تبيانه دولياً حيث تختلط القوى، ولا يسهل في كثير من الحالات تحديد أي القوى هي الأكثر تأثيراً أو فعالية في العلاقات الدولية. فالقوى المذكورة متواجدة، وتلعب دورها وتتآلف وتتشكل خلف واجهة واحدة هي الدول، فالدول هي محور التنظيم القانوني الدولي، وغايته الحقيقية. لذا فالإغراق أو الاستغراق في دراسة التنظيم الدولي باعتباره مجرد صيغة تضم مجموعة من الأهداف والمبادىء والقواعد القانونية، دون أن يتم ربط ذلك بمحور هذا التنظيم وغايته، أي الدول، يعد ابتعاداً وإسقاطاً للحقيقة القائمة الماثلة في المجتمع الدولي وهي أن الدول أولاً وأخيراً هي محور التنظيم الدولي،

---

(١) كالأحزاب السياسية، والرأي العام.

(٢) كالجماعات، والمؤسسات، والقيادات الدينية.

(٣) كالشركات، والمؤسسات الاحتكارية، وجماعات الضغط الاقتصادية.

(٤) كدور المؤسسة العسكرية إما في مباشرة الحكم، أو بالضغط على المؤسسات القائمة بفرض توجهات معينة أو بتحقيق امتيازات لها.

وهي بالتالي التي تحدد قواعده، وتتكفل بالعمل على سريانها.

إن النظرة المتقدمة لا تسقط ولا تقلل من أهمية وجود أشخاص قانونية أخرى كالمنظمات الدولية، أو الشركات متعددة الجنسية أو القوى غير المنظمة. ولكن مع الاهتمام بهذه الأشخاص، فإنه لا بد من ربطها بمحور وغاية التنظيم الدولي. أي أن نظرتنا للتنظيم الدولي تحاول أن تربط بين الدول والأشخاص القانونية الأخرى باعتبار الأولى هي العنصر الموجه للأخرى، حتى يتسنى إدراك وتقويم فاعلية التنظيم الدولي المعاصر.

وبادئ ذي بدء فإن التنظيم الدولي يعد جزءاً من كل. فهو فرع من فروع القانون الدولي العام الذي يحكم العلاقات الدولية، فلا مناص من أن يتأثر بكل ما يحيط هذا القانون من عوامل تؤثر في تكوينه وفعاليته. إن أساس العلاقات الدولية يكمن ـ في رأينا ـ في تحقيق المصلحة: فالمصلحة هي الغاية التي تسعى إلى تحقيقها الدول لدى إتجاهها إلى إنشاء علاقة دولية فيما بينها. فالدول تكمن تصرفاتها في السعي نحو تحقيق الاستقرار والأمن، مما يمكنها بالتالي من إدراك التقدم الاقتصادي المنشود. فالأمن والرخاء هما حجرا الزاوية في فكرة المصلحة: فما تراه الدول محققاً لمصلحتها يفسر تلقائياً تكوين وإعمال أو توظيف أحكام القانون الدولي العام. فلا يمكن الاتجاه نحو إبرام معاهدة أو استصدار قرار من منظمة دولية على أساس انتقاء لأسلوب معين لابرام العمل القانوني الدولي، إنما الأمر يرجع إلى وجود عقيدة معينة لدى الدول المعنية بأن هذا الأسلوب أو ذاك يحقق مصلحة معينة دون غيره. حتى في إطار إنتقاء أسلوب معين فإن هناك من الأحكام ما يتم تقريره لكي تلجأ الدول إليها حينما ترى أن مصلحتها مهددة أو في سبيلها إلى التهديد كشرط الحماية أو حالة الضرورة، وإبداء التحفظات، والانسحاب... الخ.

وينطبق نفس الأمر على نطاق المصلحة: فالمصلحة قد تكون مشتركة تحقق الفائدة لكل أطراف العلاقة الدولية. وهذا يصدق على القواعد المتعلقة بتنظيم بعض الأوضاع ذات الطبيعة الفنية كتنظيم حركة الطيران المدني الدولي، أو تلك الخاصة بتنظيم حالة الحياد أو القواعد التي تسري أثناء إندلاع النزاعات المسلحة، أو ما يتعلق بإنشاء منظمات دولية عالمية أو إقليمية تتكفل بتحقيق بعض الأمور ذات الفائدة المشتركة لأعضائها.

وخارج نطاق دائرة المصلحة المشتركة، فإن العلاقة الدولية تعكس ـ

عادة ـ رابطة القوى القائمة بين أطراف العلاقة موضع البحث، وعلى أساسها تتم عملية صياغة النصوص القانونية التي يتم الاتفاق عليها بحيث تترجم في النهاية ما يمثله كل طرف من ثقل، وتبعاً لذلك تحقق هذه القواعد المصلحة التي ينشدها أطراف العلاقة كل حسب ما يتمتع به من قوة اقتصادية كانت أو عسكرية أو سياسية.. الخ.

فالمنظمات الدولية العالمية كعصبة الأمم، والأمم المتحدة جاءت نتيجة لما قررته القوى المنتصرة في الحربين العالميتين الأولى والثانية. وبرغم أن قراءة لكل من عهد العصبة، وميثاق الأمم المتحدة تعطي الانطباع بأن مصالح كل الدول هي محل اعتبار المنظمتين المذكورتين، إلا أن ذلك يجيء بصفة ثانوية: إذ أن ما تراه الدول الكبرى يمثل البداية والأساس لاتخاذ أي عمل قانوني، ولضمان تحقيق فعاليته. فبدون الدول المذكورة، فإن الفرصة ضئيلة للتوصل إلى أي قرار فعال. ويلاحظ أن الدول الكبرى لدى موافقتها على أي قرار دولي كلها أو بعضها فلا بد أن يحقق ذلك مصلحتها أو على الأقل لا يلقي عليها أي عبء جديد.

وتلعب فكرة (المصلحة) دورها في نطاق العلاقات الثنائية. فإبرام معاهدة للتبادل التجاري يترجم علاقات القوى القائمة بين الطرفين المتعاقدين: فبقدر ما يتوافر من قوة اقتصادية لدى كل طرف بقدر ما يحصل على مزايا بمقتضى الاتفاقية المبرمة بينهما. أما ما ينص عليه ـ عادة ـ من ضرورة السعي لحرية التجارة، وإلغاء القيود المفروضة عليها، والمساواة في السيادة فهي مبادىء أقل ما يقال بالنسبة لها أنها تصلح فقط لكي تتصدر الديباجات الخاصة بالاتفاقيات.

ولا ينبغي أن ينظر إلى فكرة المصلحة على أساس أنها ثابتة: بمعنى أن نبحث عنها فقط إبان صياغة وإبرام التصرف القانوني والدخول بالتالي في إطار العلاقات الدولية، وإنما يجب متابعتها باستمرار، وبالذات فيما يعقب هذه المرحلة أي في فترة التطبيق. من هنا تجيء أهمية الاعتداد بالممارسة كمؤشر يتم من خلاله إدراك مدى استقرار أو تطور فكرة المصلحة. يضاف إلى ذلك فإن وضع المبادىء التي توجه سلوك الدول المعنية في مجال معين من مجالات العلاقات الدولية تحكمه المصلحة التي يبتغيها كل طرف من الأطراف المعنية من وراء العلاقة موضع الدراسة.

فالمصلحة هي التي تفسر وتبرر مدى رسوخ هذه المبادىء واحترامها من جانب الدول المعنية، وتوضح أيضاً التطور الذي يلحق بها، وعملية المواءمة التي تتم استجابة لتغير الظروف التي تصاحب فكرة المصلحة(٥).

إن هذه المقدمة كانت ضرورية من أجل تبرير المنهج الذي سنتبعه في دراسة التنظيم الدولي، بالبحث عن المصلحة كغاية للدول في تحديد قواعد التنظيم الدولي، وبنيانه، ورسم توجهاته.

ويلاحظ أنه إذا كانت دراسة التنظيم الدولي تقتصر ـ عادة ـ على ما يتعلق بالمنظمات الدولية باعتبارها الإطار الأمثل والأكثر تقدماً لتنظيم العلاقات فيما بين الدول، فإنه لا بد أن يمهد لها ببحث عن مدى ارتباط النظام القانوني للمنظمات الدولية بالدول الأعضاء. (باب تمهيدي)، ثم نعرض لمنظمة الأمم المتحدة باعتبارها الصيغة المثلى للمنظمات الدولية بالنظر إلى عالميتها، وشموليتها (الباب الأول) مما يستلزم حتماً أن ندرس المنظمات التي تفتقد إحدى الخصيصتين السابقتين: فحيث لا تتحقق العالمية تتواجد المنظمات الإقليمية (الباب الثاني). أما إذا لم تتوافر الشمولية، فإن المجال يصبح مفتوحاً لتأسيس المنظمات النوعية (الباب الثالث) وأهمها المنظمات الاقتصادية.

وعليه فإن خطة البحث تتضمن:

باب تمهيدي : النظام القانوني للمنظمات الدولية ومدى ارتباطه بالدول الأعضاء.

الباب الأول : منظمة الأمم المتحدة.

الباب الثاني : المنظمات الاقليمية.

الباب الثالث : المنظمات الاقتصادية.

الباب الرابع : السوق الأوروبية المشتركة.

---

(٥) انظر حول فكرة المصلحة: الدكتور مصطفى سلامة حسين: ازدواجية المعاملة في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٨٧، ص ١٨ ـ ٢٠.

باب تمهيدي

النظام القانوني للمنظمات الدولية
ومدى ارتباطه بالدول الأعضاء

إذا كانت الدول هي محور المجتمع الدولي وأساس تنظيمه، فإنها بما تمارسه من علاقات يتنوع اختيارها لإطار التعامل فيما بينها: فلقد ظلت ولعهود متعاقبة، بل لازالت تلجأ إلى إطار التعامل الثنائي حيث يتم ابرام الاتفاقات الدولية المختلفة بين دولتين من أجل تنظيم المسائل ذات الأهمية المشتركة لهما، وما يترتب على اختيار هذا الاطار الثنائي من إنشاء أجهزة يعهد إليها بالعمل على تحقيق أهداف الاتفاق المبرم بين الدولتين المتعاقدتين[1]. غير أن العلاقات الدولية قد أخذت تشهد الإلتجاء إلى إطار آخر أكثر إتساعاً لا يقتصر على دولتين فقط بل يمتد ليشمل مجموعة من الدول وهو ما يمكن تسميته بالإطار المتعدد الأطراف. وكما هو الشأن بالنسبة لإطار التعامل الثنائي يتم غالباً إنشاء أجهزة تتكفل بالعمل على سريان واحترام ما تم إبرامه من اتفاقات متعددة.[2]

وأياً كان إطار التعامل الذي ترتضيه الدول منظماً لعلاقاتها، فإن الإطارين الثنائي والمتعدد الأطراف يبقيا مرتبطين بمن بادر إلى تأسيسهما: أي الارتباط بالدول المتعاقدة. فالملاحظ بوجه عام أن الدول قلما تتنازل عن اختصاصاتها الدولية لدى الدخول في علاقات دولية ثنائية كانت أم متعددة الأطراف. فقصارى ما يتم مجرد تنظيم مسألة معينة بغرض الإلتزام بقواعد قانونية من أجل إنتظام وتسيير العلاقات فيما بين الدول. لذا فإن مهمة الأجهزة التي تنبثق عن الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف تقتصر على

(١) كاللجنة الدائمة لمياه النيل والتي تم تأسيسها بمقتضى اتفاق مياه النيل المبرم بين مصر والسودان عام ١٩٥٩.

(٢) كالأجهزة المختلفة التي يجب تأسيسها وفقاً للاتفاقية الجديدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، وكل الأجهزة التابعة للمنظمات الدولية.

اعتبارها مجرد صيغة للحوار وتبادل وجهات النظر. فإن رؤى المبادرة إلى إنشاء قواعد قانونية للسلوك أو للإدارة، فإن الأجهزة المذكورة لا تملك إلا رفع مشروعات الاتفاقات أو القرارات للدول المتعاقدة بغرض النظر في إقرارها أو رفضها. ولا يغير من هذه الحقيقة منح هذه الأجهزة مجموعة من الاختصاصات للتعاقد أو لإصدار قرارات ولوائح تنظيمية. إن مثل هذه الاختصاصات ليست إلا أسلوباً أو وسيلة قانونية تسهل من إداء الأجهزة لمهامها،وتصريف شؤونها، دون أن يفضي ذلك إلى حلولها محل الدول المتعاقدة. فهذه الأخيرة تبقى حائزة للاختصاصات الرئيسية والمؤثرة في مجال التنظيم محل الاتفاق. بل إن لها أن تنهي مهام الأجهزة التي تم انشاؤها من قبل.

إن الحقيقة المتقدم ذكرها ينبغي أن تكون نقطة البدء، والأساس في تناول دراسة النظام القانوني للمنظمات الدولية. فهذه المنظمات ليست إلا إطاراً للتعامل الدولي مهمته الأساسية إجراء الحوار بين الدول الأعضاء مما يتيحه ذلك من إيجاد الظروف الملائمة التي تساعد على إعمال مجموعة من الاختصاصات التي يتم منحهاللمنظمات الدولية. إن هذه الاختصاصات، تظل برغم وجود هيكل تنظيمي لكل منظمة، ومنحها الشخصية القانونية ـ مرتبطة ارتباطاً لا ينفصم بالدول الأعضاء في المنظمة. فهذه الدول هي محور وأساس حركة وعمل المنظمات الدولية. حقيقة هناك ميثاق منشيء لكل منظمة يتضمن الاتفاق على مجموعة من الأهداف، والإلتزام باتباع عدة مباديء، وتأسيس أجهزة معينة. ولكن يظل الميثاق بكل ما يشمله من مسائل، وبرغم منحه قيمة أسمى من كل عمل قانوني يتم بين الدول الأعضاء، غير قابل للإعمال إلا إذا ارتضت ذلك الدول الأعضاء في المنظمة.

لذا فإن النظام القانوني للمنظمات الدولية يجب دراسته في ضوء التأثير الذي تمارسه الدول الأعضاء. أي أن البحث عن دور الدول في توجيه المنظمات الدولية أو ارتباط المنظمات الدولية بالدول الأعضاء، هو المنهج المفضي إلى فهم وإدراك حقيقة النظام القانوني لهذه المنظمات. فهذا المنهج هو المفسر والمبرر لكل ما يتعلق بالمسائل التالية:

أولاً ـ تعريف المنظمات الدولية.

ثانياً ـ الميثاق المنشيء للمنظمات الدولية.

ثالثاً ـ أنواع المنظمات الدولية.

رابعاً ـ العضوية في المنظمات الدولية.
خامساً ـ اختصاصات المنظمات الدولية.
سادساً ـ الهيكل التنظيمي للمنظمات الدولية.

إن هذه المسائل سيتم تناولها في إطار البحث عن مدى ارتباطها بالدول الأعضاء في المنظمات الدولية.

أولاً ـ تعريف المنظمات الدولية:

يمكن تعريف المنظمات الدولية بأنها ذلك الكيان الدائم، الذي تقوم الدول بانشائه، من أجل تحقيق أهداف مشتركة، يلزم لبلوغها منح هذا الكيان إرادة ذاتية مستقلة.

يتبين من خلال التعريف المتقدم العناصر الأساسية لكل منظمة دولية:

١ ـ كيان دائم:

بمعنى أن يتم إنشاء مجموعة من الأجهزة تقوم بمباشرة عدة نشاطات يتطلب لتحقيقها تواجد هذه الأجهزة بصفة دائمة. إن هذا العنصر يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي. فهذا الأخير يجتمع وينفض في فترة محدودة. حقيقة قد يتم إنشاء أجهزة خلال فترة انعقاد المؤتمر الدولي. ولكن الأجهزة تختفي بمجرد إنتهاء أعمال المؤتمر. أما بالنسبة للمنظمات الدولية فالأجهزة دائمة الوجود. ولا بد من أن نشير إلى أن العبرة ليست باستمرار اجتماعات الأجهزة، ولكن بقابلية هذه الأجهزة للانعقاد طبقاً للقواعد المتفق عليها في هذا الشأن.

ويرتبط عنصر الديمومة في إعماله بالدول الأعضاء. فلهذه الدول ـ عن طريق نصوص الميثاق المنشىء للمنظمة الدولية أو بمقتضى الممارسة ـ إن تعرقل من إمكانية استمرار مباشرة أجهزة المنظمة لاختصاصاتها بصفة دائمة. فيكفي عدم الاتفاق على تحديد مواعيد الدورات التالية، أو تأجيل اجتماعات الأجهزة الفرعية التابعة للمنظمة الدولية، أو حرمانها من الموارد المالية، ولا سيما بالنسبة للمساهمات الاختيارية، لكي لا تتحقق الديمومة بالمعنى المتقدم ذكره. وإذا كان مثل هذا السلوك لا يتفق في كثير من الحالات مع الهدف الذي من أجله تم إنشاء المنظمة الدولية، فإن الاتجاهات السياسية

المتنوعة للدول قد تدفع ببعضها للحد من الناحية العملية ـ من استمرارية عمل المنظمات الدولية[٤]. لذا فإنه بالنسبة لعنصر الديمومة يجب النظر إليه من خلال إمكانية مباشرتها لنشاطاتها، وليس في مجرد تواجدها وتبعيتها لمنظمة دولية معينة.

٢ ـ الصفة الدولية:

-فالدول هي التي تقوم ـ عن طريق الاتفاق فيما بينها ـ بتأسيس المنظمات الدولية. فيخرج عن ذلك ما يتم تأسيسه من منظمات بين الأفراد والهيئات الخاصة، والذي يشمله ما يطلق عليه المنظمات غير الحكومية[٤]. فهذه المنظمات لا تدخل في نطاق المنظمات الدولية الحكومية، حيث تخضع للقانون الداخلي لإحدى الدول ولها نظامها الخاص: فهي ليست من أشخاص القانون الدولي العام: إذ لا تنشأ بمقتضى اتفاق دولي، ولا تضم في عضويتها الدول.

ويترتب على الصفة الدولية كعنصر من عناصر تكوين المنظمات الدولية، إن هذه الكيانات إختيارية في عضويتها: فلا يتم تأسيس منظمة دولية عن غير طريق الاتفاق فيما بين الدول، وإن من يرغب من غير الدول المؤسسة للمنظمة في الانضمام إليها عليه أن يتقدم بطلب عضويتها، والذي يخضع لتقدير الدول الأعضاء. لذا فإن عملية الانضمام هذه ذات صفة إرادية سواء من جانب من يتقدم بطلب العضوية أو من يحوز قرار القبول مما يؤكد ارتباط المنظمات بالدول الأعضاء.

٣ ـ أهداف مشتركة:

لا يتم إنشاء المنظمات الدولية من أجل مجرد التداول في حد ذاته، أو تأسيس أجهزة تضم في عضويتها الدول الأعضاء، بل من أجل تحقيق أهداف

---

(٣) لعل سلسلة الانسحابات المتتالية من جانب الولايات المتحدة الأمريكية، ودول اخرى من منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ما يؤكد إتجاه بعض الدول إلى الحد من نشاطات المنظمات الدولية عن طريق مساهماتها المالية.

(٤) كإتحاد المحامين العرب، والاتحاد البرلماني الدولي. انظر بخصوص المنظمات الدولية الحكومية ما يرد بشأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للامم المتحدة.

ومباديء مشتركة بين هذه الدول. وتتنوع هذه الأهداف والمباديء: فقد تكون سياسية أو أمنية أو إقتصادية أو ثقافية، بل قد تجمع بين كل هذه الأهداف[٥].

وبرغم تمسك الدول الأعضاء في المنظمات الدولية بالأهداف والمباديء المشتركة، فإن الأخيرة تظل مرتبطة بالدول الأعضاء بسبب عموميتها. فالعمومية صفة تقترن بأهداف المنظمات الدولية، مما يفتح المجال لتضارب مواقف الدول والمنظمات الدولية في إعمال سريان الأهداف والمباديء المتفق عليها[٦].

٤ ـ الإرادة الذاتية: الشخصية القانونية الدولية:

يلزم لوجود المنظمات الدولية منحها إرادة ذاتية. إذ أن ما تقوم به أجهزة هذه المنظمات من تصرفات، وما يصدر عنها من أعمال قانونية مختلفة لا تتصرف آثارها إلى الدول الأعضاء كل على حدة بل إلى المنظمة ذاتها.

ويترتب على تمتع المنظمات الدولية بالإرادة الذاتية، أن يكون لها بنيانها التنظيمي الخاص بها، وما يستلزمه ذلك من تعيين موظفين دوليين يدينون بالولاء لها، بالاضافة إلى وجود ميزانية خاصة بها ومنحها امتيازات وحصانات معنية في داخل أقاليم الدول الأعضاء[٧]. ونتيجة لوجود هذه الصلاحيات أصبح من المتفق عليه تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية. وهكذا فإنه بجوار الدول كأشخاص للقانون الدولي العام تقف المنظمات الدولية كشخص من أشخاص هذا القانون.

ومنذ صدور الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ١١ إبريل

---

(٥) تعمل الأمم المتحدة على تحقيق جميع الأهداف المذكورة. وهناك منظمات دولية يقتصر هدفها على تحقيق هدف دون أخرى، ويحدد ذلك الميثاق المنشيء للمنظمة المعينة، وما يتم إقراره اتفاقياً بين الدول الأعضاء.

(٦) وهذا ما أثبتناه بالنسبة لكل من عدم استخدام القوة في العلاقات الدولية، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، والمساواة بين الدول. انظر مؤلفنا: الازدواجية في المعاملة، المرجع السابق.

(٧) الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق: التنظيم الدولي. دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٦، ص ١٣٠ ـ ١٣١.

١٩٤٩ بشأن التعويضات التي تلحق بموظفي الأمم المتحدة، حيث تم الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، والفقه يهتم بدراسة هذه الشخصية وطبيعتها[٨]. ويترتب على اكتساب المنظمات الدولية للشخصية القانونية الدولية مجموعة من الحقوق في النطاق الدولي، ونطاق القانون الداخلي للدول الأعضاء، والقانون الداخلي للمنظمات الدولية.

أ ـ **في النطاق الدولي** تتمتع المنظمات الدولية بالحقوق التالية: حق إبرام الاتفاقات الدولية في الحدود اللازمة لتحقيق أهدافها، وحق المشاركة في إنشاء قواعد القانون الدولي العام عن طريق العرف أو عن طريق ما قد يصدر من قرارات ذات طابع تشريعي. هذا إلى أن للمنظمات الدولية حق تحريك دعوى المسؤولية الدولية للمطالبة بالتعويض عما قد يصيب المنظمة من ضرر أو لتوفير الحماية الوظيفية للعاملين بها. يضاف إلى ذلك حق هذه المنظمات في التقاضي أمام محاكم التحكيم والمحاكم الدولية، مع التمتع ببعض الحصانات والامتيازات في مواجهة الدول الأعضاء ودول المقر.

ب ـ **في نطاق القانون الداخلي للدول الأعضاء** للمنظمات الدولية الحق في التعاقد والتملك والالتجاء للقضاء الوطني.

جـ ـ **في نطاق القانون الداخلي للمنظمة نفسها**: لها حق التعاقد مع من تحتاج إليهم من عاملين وتنظيم مراكزهم القانونية. هذا إلى جانب حقها في إنشاء الأجهزة الفرعية اللازمة ووضع قواعد مباشرتها لاختصاصاتها. كما أن للمنظمات الدولية الحق في وضع القواعد المنظمة لشؤونها المالية. أخيراً فإن لها حق التقاضي أمام المحاكم الداخلية لهذه المنظمات[٩].

إن هذه المكنات أو الصلاحيات التي تتمتع بها المنظمات الدولية أدت إلى اهتمام الفقه بها، واعتبار أنها في مجموعها ودلالالتها تعد تطوراً جذرياً

---

(٨) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب، المنظمات الدولية، (دار النهضة العربية) القاهرة، ١٩٧٨، ص ٩١ ـ ١٠٨.

(٩) الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد، العلاقات الدولية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ص ١٦٢ ـ ١٦٩.

لحق بالقانون الدولي العام: فبجانب أشخاص هذا القانون التقليدية (الدول)، أخذت المنظمات الدولية بالنظر إلى ما تتمتع بـه من كيان ذاتي مستقـل عن الدول الأعضاء، تكتسب الشخصية القانونية الدولية.

ومع اعترافنا بهذا التطور، فإن هناك عدة ملاحظات ينبغي الالتفـات إليـهـا:

١ ـ إن الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها المنظمات الدولية محدودة بممارسة الوظائف الضرورية لتحقيق أهـدافها. فهي لم ولن تصـل إلى مصاف الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها الدول، والتي تتميز بالشمولية، والاطلاق: «الشخصية القانونية للمنظمة الدولية، لا تثبت إلا في الحدود التي ذكرها الميثاق، في حين تكون الشخصية القانونية للدولة مـطلقة غـير مقيدة إلا بـالإلتزامـات التي تفـرضـهـا أحكـام القـانـون الدولي»[١٠].

٢ ـ إن الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية مشتقة: بمعنى أن من يحدد معالمها هم الدول ذاتهم سواء عن طريق الميثاق المنشيء للمنظمـة الدولية المعنية أو بالأعمال القانونية اللاحقة.

٣ ـ إن الفقه قد اهتم بمظاهر الشخصية القانـونية الدوليـة دون البحث في فاعليتها وتأثيرها على العلاقات الدولية. فما تتمتع به المنظمات الدوليـة من صلاحيات ليست ـ في جوهرها ـ إلا اختصاصات ثانوية لا تؤثر، ولا تغير من مجريات العلاقات الدولية.

٤ ـ بل إن أقصى ما تستطيع المنظمات الدولية القيام به في إطار النشاط المادي كإرسال قوات دولية إلى منـاطق التوتـر الدولي ومباشـرة مجموعـة من الاختصاصات لا بد من موافقة الدول المعنية سواء بالنسبة لتشكيل هذه القوات، أو لتمويلها، أو بالنسبة للدول التي ستتواجد على أراضيها[١١].

---

(١٠) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب، المرجع السابق ٩٦.

(١١) الدكتـور مصطفى سـلامة حسـين، الأمم المتحدة، دار المـطبـوعـات الجـامعيـة، الاسكندرية ١٩٨٦، ص ١٦٣ ـ ١٦٤. حتى بالنسبة لمالية المنظمات الدولية، فإنها ـ وكما سنرى بخصوص الأمم المتحدة ـ تتوقف على الدول الأعضاء.

لذا فإنه إذا كانت الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية حقيقة ماثلة دولياً، وإنه عن طريقها تم تكوين عدة قواعد دولية يأتي في مقدمتها ما يتعلق بتكوين العرف الدولي بمقتضى القرارات الدولية، فإن هذه الشخصية يجب أن يتم وضعها في حجمها الحقيقي.

من ذلك يتبين ارتباط المنظمات الدولية في غالبية عناصر تكوينها بالدول الأعضاء.

ثانياً ـ الميثاق المنشيء للمنظمات الدولية:

لكل منظمة دولية ميثاق منشيء لها. وأياً كانت تسميته[١٢] فهو لا يخرج عن كونه معاهدة تعد بالنسبة للمنظمة الدولية المصدر الأساسي للقانون الذي يحكمها ويسيطر عليها، سواء فيما يتعلق بتكوينها العضوي، أو فيما يتعلق بممارستها لما نيط بها من وظائف واختصاصات[١٣]. فالمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية «تتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط المنتظم الداخلي منه والخارجي»[١٤].

وفي إطار البحث عن النظام القانوني للمنظمات القانونية يهتم الفقه ـ بوجه عام ـ بدراسة المسائل التي يثيرها وجود الميثاق المنشيء لتلك المنظمات فيما يتعلق بإنشائه وطبيعته القانونية، وتفسيره وتعديله. ومع تناول الفقه لكل مسألة من هذه المسائل بالبحث والتأصيل، فإننا نلاحظ أنه يربط بينها خيط مشترك يتمثل، في أن إرادة الدول تلعب دوراً كبيراً في نطاق كل مسألة من المسائل المتقدم ذكرها وذلك على النحو التالي:

١ ـ نشأة الميثاق:

لإرادة الدول دورها في نشأة مواثيق المنظمات الدولية سواء تم إعداد مشروع الميثاق عن طريق مؤتمر دولي أو بواسطة منظمة دولية. فهذه الإرادة تظهر بوضوح في إقرار الميثاق حتى ولو تم ذلك عن طريق أغلبية الدول:

---

(١٢) ميثاق: منظمة الامم المتحدة. دستور: منظمة العمل الدولية. نظام: محكمة العدل الدولية.

(١٣) الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص ١٢٦.

(١٤) الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق، المرجع السابق، ص ١٦٥.

فالدول المعترضة على مشروع الميثاق لن ترتبط به إما بعدم التوقيع أو التصديق أو الإنضمام. بل إن ما يتم التوصل إليه وإقراره ـ وهذا أمر قد يتوارى بعد نفاذ الميثاق ـ هو ـ في جوهره وبمتابعة متأنية ـ نتيجة حتمية لمدى استجابة واضعي الميثاق لما تتوخى تحقيقه كل دولة كل بحسب ما تملك من قوة أو نفوذ. ولعل في التصدي لدراسة المسائل الأخرى المتعلقة بالميثاق المنشيء للمنظمة الدولية ما يؤكد صحة الاستنتاج المتقدم ذكره.

٢ ـ الطبيعة القانونية للميثاق:

برغم خضوع الميثاق المنشيء للمنظمة الدولية فيما يتعلق بصحة إنعقاده من الناحيتين الشكلية والموضوعية للقواعد العامة لابرام المعاهدات الدولية، فإن له طبيعة خاصة تتمثل في تكامل أحكامه: بمعنى «أن أحكام الميثاق تسري في مواجهة كل الدول الأعضاء بصورة واحدة، ودون تجزئة لهذه الأحكام حيث لا يجوز... إبداء التحفظات على بعض النصوص أو الوثائق، أو عقد إتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة، أو تقديم ما يطلق عليه الاتفاقات التفسيرية»(١٥) هذا بالاضافة إلى تمتع أحكام الميثاق بأولوية في التطبيق على المعاهدات التي تكون دولة عضو بالمنظمة طرفاً فيها(١٦).

وإذا كانت مواثيق المنظمات الدولية تحرص على إقرار هذه الأولوية لأحكامها، فإن إرادة الدول الأعضاء في كل منظمة تلعب دورها في الحد من هذه الأولوية المذكورة. فكما سبق ـ لنا ـ أن انتهينا فإن غموض النصوص، وعدم تحديد مضمونها، وكذلك ازدواجيتها، والتنازع فيما بينها، والتداخل بين القواعد العامة والاستثناءات خصائص تلحق بالنصوص القانونية الدولية(١٧)، مما يفتح الباب على مصراعيه لعدم سمو أحكام الميثاق المنشيء للمنظمة الدولية بإبرام الدول الأعضاء لاتفاقات، وإتيانها لأنماط مختلفة للسلوك تتعارض مع ما جاء في الميثاق من أحكام.

وقد يكون في مباشرة التفسير ما قد يسد هذه الثغرة.

---

(١٥) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب، المرجع السابق ص ٧٣ ـ ٧٤.

(١٦) كالمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة.

(١٧) الدكتور مصطفى سلامة حسين، ازدواجية المعاملة في القانون الدولي العام، المرجع السابق ص ٣٤ ـ ٤٧.

٣ ـ تفسير الميثاق:

يلعب التفسير[١٨] دوراً هاماً في إحداث قدر من التناسق بالتحديد الدقيق للقواعد الواجبة السريان. وفي إطار تحقيق هدف التفسير المذكور يلجأ الفقه والقضاء الدولي إلى اتباع عدة قواعد مثل تفسير الألفاظ بمعناها العادي باعتبارها كلاً متكاملاً، واستبعاد التفسير اللفظي الذي يؤدي إلى نتائج غير منطقية، والرجوع إلى الأعمال التحضيرية لاكتشاف النية، لحقيقة للدول الموقعة على الميثاق، والتفسير على ضوء ما جرى عليه عمل المنظمة الدولية، والتفسير في إطار أهداف الميثاق، ومبدأ إعمال النص، والرجوع إلى لغة الأعمال التحضيرية عند تفسير المواثيق المكتوبة بعدة لغات رسمية[١٩].

وتثير عملية التفسير مسألتين هامتين ترتبطان ارتباطاً حتمياً بالبحث عن مدى وجود دور مؤثر للدول أعضاء المنظمات الدولية في هذا الشأن:

أ ـ نظرية الاختصاصات الضمنية:

هي نظرية، ترتد أصولها إلى القضاء الأمريكي، حيث لجأ إليها من أجل مد نطاق اختصاصات الحكومة الفيدرالية، واتبعها القضاء الدولي في حالة صمت نصوص المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية، أو نشأة أوضاع جديدة. وبمقتضى هذه النظرية يتم الاعتراف للمنظمات الدولية بمباشرة الاختصاصات الضمنية التي لم ترد صراحة في الميثاق المؤسس للمنظمة، واستخلاصها ضمناً «باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها... على أساس افتراض أن الدول عندما قررت إنشاء المنظمة، إنما قررت لها في نفس الوقت كل ما يلزم من اختصاصات، تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة».[٢٠]

إن نظرية الاختصاصات الضمنية تتيح الفرصة للمنظمات الدولية من أجل تحقيق استقلالية شبه كاملة تجاه الدول الأعضاء، ومن ثم يختفي أي دور فعال للدول في توجيه المنظمات الدولية.

---

(١٨) انظر الأستاذ الدكتور حامد سلطان تفسير الاتفاقات الدولية، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦١، ص ١ وما يليها.

(١٩) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب، المرجع السابق ص ٧٧ ـ ٨٢.

(٢٠) المرجع السابق، ص ٨٣.

إن هـذه النتيجة التي قـد تستخلص من تطبيق القضـاء الدولي لنظرية الاختصاصات الضمنية في عدة مسائل تتعلق بالمنظمات الدولية يجب وضعها في إطارها الصحيح، وعدم المبالغة في دلالالتها.

فإذا كان موقف محكمة العدل الدولية عـام ١٩٤٩ بالنسبـة لمسألتي قضيـة التعويضـات عن الأضرار التي تلحق بمـوظفي الأمم المتحدة أثنـاء قيامهم بأعمالهم، وكذلك الأمر بالنسبة لإنشاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة عام ١٩٥٤ والمتمثل في توسيع اختصاصات الدولية قد لقي قبولاً من الجمعية العامة من ناحية، ولم يثر اعتراض الدول الأعضاء من ناحية أخرى، فإن هذا الموقف يرجع ـ وكما يلاحظ البعض عن حق ـ إلى أن موضوع التفسير الموسع تمثـل في أمور لا تمس التـوازن الذي أريد أن يـأتي عليه البنـاء العضوي للمنتظم من ناحية كما أنه لم يمس مصلحة جوهرية للدول الأعضاء من ناحية أخرى. وبعبارة أخرى فإنه تناول مسائل ليست ـ في نـظر الدول الأعضاء ـ على جانب كبير من الأهمية. على أنه حينما شعرت بعض الدول الأعضاء ـ في مناسبة أخرى ـ بخطر تجاوز التفسير الموسع لنصوص الميثاق الحدود التي يمكن أن تقبلها، تبدل موقفها، ليأخذ شكل المعارضة العنيفة، وفـرض وجهة نظرها ـ ولو واقعياً ـ على المنتظم»[٢١]. ويتجلى ذلك بشأن مسألة نفقات الأمم المتحدة[٢٢].

وهكذا فإن دور المنـظمات الدوليـة محدود النـطاق، بحيث يبقى دور الدول الأعضاء مؤثراً في نطاق توسيع نطاق اختصاصات المنظمـات الدولية استناداً إلى نظرية الاختصاصـات الضمنية. لذا فـإنه «لا ينبغي أن يتسـع التفسـير فيمنح المنـظمة اختصـاصات جـديدة لم ينص عليهـا صراحـة في المعاهدة المنشئة لها، ولا ينبغي كذلك أن يضيق فيحرمها من الوسائل والسبل اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات ومن ثم لا يتعارض ـ في رأينا ـ «الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد ـ مبدأ التفسير الضيق، مع ما انتهت إليه محكمة العدل الدولية في بعض آرائها الاستشارية من إمكانية تمتع المنظمـة الدولية باختصاصات ضمنية في حالات معينة، إذ المقصود بالاختصاصـات

---

(٢١) الاستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق، المرجع السابق ص ١٧٢.

(٢٢) انظر لاحقاً، الباب الأول الأمم المتحدة.

الضمنية في هذا المجال تلك السلطات التي لا بد من الاعتراف بها للمنـظمة حتى تستطيع تحقيق المهام المنوط بها تحقيقها، وليس في الاعتراف للمنظمة بهذه الاختصاصات الضمنية ما يضيف قيوداً جديدة إلى تلك التي ارتضت الدول الأعضـاء في المنظمـة أن توردهـا على سيـادتهـا في الاتفـاق المنشيء للمنظمة»(٢٣).

ب ـ فاعلية التفسير:

إذا كان التفسير يهـدف إلى «الانتقاء من بـين معانٍ محتملة لنص أو سلوك إنساني لما يبدو في الوقت ذاته أكثر مطابقة للمعطيات المرعية وموافقة لغايات معينة»(٢٤)، فإنه لا بد من ملاحظة أن المـرجع الأسـاس في التفسير الدول. لذا تظهر الصعوبات التي تحد من دور التفسير، وبالذات ما يتعلق منه بمواثيق المنظمات الدولية: فيصادفه «عدة عقبات يأتي على رأسها أنه لازال وسيلة اختيارية يتـوقف إعمالهـا على إرادة الأطراف المعنيـة بالاضـافة إلى خضـوعه لشـروط يصعب تحققها. بـل إن أقصى ما يمكن أن يحققـه مجرد التوصل إلى تفسيرات توجيهية ليس لها صفة جازمة»(٢٥).

الخلاصة أنه سواء بالنسبة لمحاولة مد نطاق اختصاصات المنظمـات الدولية عن طريق التفسير، وكذلك الأمر بـالنسبة لفـاعليته فـإن دور الدول أعضاء هذه المنظمات يبقى قائماً ومؤثراً في مباشرة اختصاص تفسير مواثيق المنظمات الدولية.

٤ ـ تعديل الميثاق:

يخضع الميثاق في تعديله ـ شأنه في ذلك شأن المسائل الأخرى ـ لإرادة الدول الأعضاء. حقيقة أن هناك تقسيماً للمواثيق حيث توجد مواثيق جامدة يشترط لتعديلها إجماع كل الدول، وأخرى مرنة حيث يكفي مـوافقة أغلبيـة الدول الأعضاء. ولكن يلاحظ أن النوعين يخضعان لإرادة الدول الأعضـاء: فالإجماع يحقق هذا الخضوع. أما الأغلبية فإن كانت تبدو ظاهرياً لا تصل

---

(٢٣) الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق ١٩٣ ـ ١٩٤.

(٢٤) الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٠٩ ـ ٢١٠.

(٢٥) الدكتور مصطفى سلامة حسين، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

إلى هذا الأمر، فإنها تجيء غالباً مقرونة بمنح حق الانسحاب صراحة أو ضمناً للدول غير الراغبة في التعديل.

ثالثاً ـ أنواع المنظمات الدولية:

للمنظمات الدولية أنواع مختلفة. ويمكن التمييز بين المنظمات الدولية من حيث نطاق عضويتها، ومجال نشاطها، وطبيعة هذا النشاط:

١ ـ من حيث نطاق العضوية:

تنقسم المنظمات الدولية إلى منظمات عالمية وأخرى إقليمية: فالمنظمة العالمية هي تلك المنظمة التي تضم كل الدول أو تسمح بإمكانية انضمام كل الدول إليها. كمنظمة الأمم المتحدة، والبنك العالمي، ومنظمة العمل الدولية.

أما المنظمة الإقليمية فهي تلك المنظمة الجزئية التي لا تضم في عضويتها إلا عدداً محدوداً من الدول بالنظر لوجود رابطة تضامن محدودة تجمع فيما بينها: فمحدودية مضمون نطاق رابطة التضامن تؤدي إلى محدودية نطاق العضوية في المنظمة الإقليمية. وتتنوع روابط التضامن فقد تكون جغرافية كمنظمة الوحدة الافريقية، ومنظمة الدول الأمريكية، أو امنية كمنظمة حلف شمال الأطلنطي أو إقتصادية كمنظمة الدول المصدرللبترول. بل قد تتواجد أكثر من رابطة للتضامن تسمح بإنشاء المنظمة الإقليمية كجامعة الدول العربية: فروابط التضامن العربي حضارياً وجغرافياً ومصيرياً ساعدت على إنشاء هذه المنظمة الإقليمية.

٢ ـ من حيث مجال النشاط:

يمكن تقسيم المنظمات الدولية إلى منظمات دولية شاملة، وأخرى نوعية. فالمنظمات الدولية الشاملة تختص بكل النشاطات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كمنظمة الأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية. أما المنظمات الدولية النوعية فيقتصر نشاطها على مجال معين: فقد يكون اقتصادياً كالبنك العالمي، أو ثقافياً كمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، أو إجتماعياً كمنظمة العمل الدولية.

٣ ـ من حيث طبيعة النشاط:

تتنوع النشاطات التي تباشرها المنظمات الدولية فهي تشمل نوعين: نشاط سلوكي، وآخر مادي، أو عملي.

فالنشاط السلوكي عبارة عن تكوين قواعد دولية عامة أو خاصة أو العمل على تنفيذ ما سبق تقريره من قواعد في إطار المنظمات الدولية. فتأخذ شكل إنشاء الاتفاقيات والقرارات الدولية، ومراقبة احترام وسريان هذه الأعمال القانونية. ومثال ذلك منظمة العمل الدولية. أما النشاط المادي أو العملي فيتحقق لدى قيام المنظمة ذاتها بالتصرف والادارة، سواء بمقتضى الوسائل والموارد التي تملكها أو عن طريق تلك التي تضعها الدول الأعضاء تحت تصرفها. فعناصر النشاط المادي أو العملي تكمن في وجود سلطة تقوم باتخاذ القرار من خلال إدارة أو جهاز معين يتم تكوينه لغرض معين، مع وضع الوسائل المالية والمادية والبشرية تحت تصرفه كعمليات حفظ السلام عن طريق القوات الدولية، وبرامج المساعدات الدولية[٢٦]. كبرنامج الأمم المتحدة للتنمية.

وبرغم سلامة التقسيمات السابقة، فإن دور الدول لا يمكن إغفاله في هذا الشأن:

فمن ناحية فإن إنشاء منظمة معينة يخضع في تحديد نوعها لإرادة الدول الأعضاء: فليس التعلق بأهداف إطار تنظيمي معين، هو الدافع لاتجاه الدول للأخذ به، بل يتم ذلك باقتناع الدول إن اختيار إطار تنظيمي يجيء محققاً لأهدافها.

ومن ناحية أخرى فلا يقف نوع المنظمة كعقبة، أمام الدول الأعضاء في سبيل تطوير المنظمة الدولية المعنية: فلقد تقوم بالتوسع في نطاق عضويتها عن طريق نظام العضوية المنتسبة أو نظام المراقبين[٢٨]، أو نطاق نشاطها بإضافة

---

(٢٦) انظر الدكتور مصطفى سلامة حسين، العلاقات الدولية، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ١٩٨٤، ص ١١٩ وما بعدها.

(٢٧) وهذا ما يحدث في إطار المنظمات الإقليمية.

نوع أو أنواع أخرى[٢٨] لتلك السابق الاتفاق عليها، وكذلك الحال بـالنسبة لطبيعة النشاط[٢٩].

وهكـذا فإن دور الدول واضــح ومؤثـر في إطار تقسيمـات أو أنـواع المنظمات الدولية.

رابعاً ـ العضوية:

ينظم ميثاق كل منظمة الأحكام المتعلقة بالعضوية سواء بالنسبة لمسألة قبول أعضاء جدد أو لما يعتـرى العضويـة من عوارض كـالحرمـان منها أو الايقاف أو الفصل أو الانسحاب[٣٠].

وبرغم ذلك فإن إرادة الدول الأعضاء في المنظمات الدولية هي المحرك والمتحكم في إعمال النصوص الواردة في هذا الشأن. فيكفي الإشـارة إلى أن قبول الدول الجديدة ومن ثم انضمامها إلى عضوية منظمة دولية قائمة لا يتم إلا من خـلال إعراب دولة معينـة عن رغبتهـا في الانضمـام، وتحقق الدول الأعضاء في المنظمة المعنية من مدى توافر شروط العضوية في الدولة طالبـة العضوية. إن هـذه العملية تقـديريـة في مجملها وتخضـع لما تـرتئيه الدول الأعضاء. ومثل هذا التقدير يتحقق بصورة كاملة لدى اشتراط إجمـاع هذه الدول لقبول أعضاء جـدد. فلا تـوجد تلقـائية بصـدد أحكام العضـوية في المنظمات الدولية.

خامساً ـ الإختصاصات:

سبق أن أشرنا إلى طبيعة النشاطات التي تباشرها المنظمـات الدولية من سلوكيـة أو عملية. في إطار هـذين النوعـين من النشاطات يتم ممـارسـة الاختصاصات التالية:

١ ـ اختصاص البحث والدراسة والمناقشة:

وهو اختصاص يتم بماشرته في جميع أنواع المنظمات الدولية، حرصاً

---

(٢٨) كمد نشاط البنك العالمي إلى المجالات الاجتماعية.

(٢٩) وذلك بقيام المنظمة الدولية التي تقوم في الأصل بمباشرة النشاط السلوكي بممارسة النشاط المادي.

(٣٠) انظر لاحقاً أحكام العضوية في منظمة الأمم المتحدة.

من الدول الأعضاء على إثبات مصداقيتها نحو الارتباط بالمنظمة المعنية، وتحقيقاً لديمومة الكيان التنظيمي الذي تم تأسيسه. ويفضي اختصاص البحث والدراسة والمناقشة إلى قيام الدول الأعضاء بالتداول في المسائل المشتركة التي تتعلق بالمنظمة الدولية من أجل إتخاذ القرارات المناسبة.

ولكن هل مؤدي ممارسة اختصاص البحث والدراسة والمناقشة أن تفقد الدول هيمنتها ودورها المعهود في ربط المنظمات الدولية بإراداتها؟

لا تمانع الدول الأعضاء في مباشرة الاختصاص المذكور. ولكن في حالات معينة تدفع بعض الدول بقيد ضرورة احترام اختصاصها الداخلي[٣١] انطلاقاً من مبدأ السيادة بغرض إعاقة المنظمات الدولية من ممارسة اختصاص البحث والدراسة والمناقشة. ولكن يلاحظ أن مثل هذا الفرض يقتصر على عدم المشاركة في التداول دون أن تجبر المنظمة الدولية على تبني موقف الدول المعترضة على المناقشة[٣٢].

٢ ـ إختصاص إصدار قرارات غير ملزمة:

وهذا هو المبدأ العام المهيمن على الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية. فهي تصدر توصيات أي قرارات غير ملزمة. إن هذا الاختصاص ليعد أكثر مظاهر الاعتراف بدور الدول في تسيير المنظمات الدولية وفعاليتها: فكل دولة عضو تملك أن تلتزم، أو لا تلتزم بهذه التوصيات.

٣ ـ إختصاص إصدار قرارات ملزمة:

وهو ذو نطاق محدود استثنائي ويشمل:

أ ـ **الاتفاقات الدولية**: وهي تلك التي تهدف إلى تهيئة عمل المنظمات الدولية كاتفاقات المقر والحصانات والمعونة الفنية، وتنظيم تواجد القوات الدولية. يضاف إلى هذه الطائفة من الاتفاقات تلك التي تبرم بين المنظمات الدولية المختلفة.

---

(٣١) المادة ٢ فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٣٢) انظر في تفصيلات هذه المسألة مؤلفنا ازدواجية المعاملة في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص ٥٧ وما بعدها.

ب ـ **القرارات التنظيمية**: وهي تشمل ما يدخل في إطار تنظيم الشؤون الداخلية للمنظمات الدولية كتشكيل الأجهزة، ونظام تعيين الموظفين الدوليين، والتنظيم المالي والإداري والإجرائي.

جـ ـ **القرارات التنفيذية**: وتنفرد الجماعات الأوروبية بهذا النوع من القرارات. إذ تستطيع هذه المنظمات إصدار قرارات تنفيذية ملزمة تسري ليس فقط في مواجهة الدول الأعضاء، بل وفي مواجهة رعاياها أيضاً. ولكن لا بد أن نشير أن مثل هذا النوع من القرارات الملزمة له طبيعة استثنائية حيث يتم مباشرتها في إطار منظمات، تسمى بالمنظمات فوق الوطنية: «إذ أنها تلزم الدول بتصرفاتها كما تلزم الأفراد وأشخاص القانون الخاص» بها[٣٣] ويلحق بها ـ وكما سنرى ـ قرارات مجلس الأمن في نطاق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

د ـ **اختصاص إصدار لوائح دولية**: اللائحة الدولية «تشريع دولي ذو قوة تنفيذية ملزمة، ويتمتع بأولوية في التطبيق على التشريعات الوطنية. وهي تسري بمجرد إعلانها للدول دون اشتراط إقرارهم لها أو تصديقهم عليها»[٣٤].

وتمتد الطبيعة المحدودة أو الاستثنائية لتشمل هذا النوع من القرارات الدولية حيث لا يظهر إلا في نطاق التعاون الدولي الفني كمنظمة الطيران المدني الدولية، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية. ويجب الإشارة إلى تنوع أساليب سريان هذه اللوائح ففي إطار منظمة الصحة العالمية يشترط موافقة الدول المعنية ولو بصورة ضمنية.[٣٥]

٤ ـ اختصاص الرقابة:

وهو من أكثر الاختصاصات أهمية وذلك من أجل ضمان التحقق من تطابق سياسات الدول مع إلتزاماتها الدولية سواء تلك التي يتضمنها الميثاق

---

(٣٣) الأستاذ الدكتور الشافعي محمد بشير: المنظمات الدولية، منشأة المعارف، الاسكندرية ١٩٧٤ ص ٥٣ وما بعدها.

(٣٤) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب، المرجع السابق ص ١١٧.

(٣٥) بول دوتيه: التنظيمات الدولية، ترجمة أحمد رضا، دار المعرفة القاهرة ١٩٧٨، ص ٢٩١ ـ ٢٩٢.

المنشيء للمنظمة الدولية او تلك المترتبه على الأعمال القانونية اللاحقة لصدوره. وللرقابة درجات متعددة تتدرج من مجرد قيام الدول الأعضاء بإرسال المعلومات وتبليغها للمنظمات الدولية عن مدى احترامها لالتزاماتها الدولية مروراً بفحصها بالتحقق عن طريق المناقشة أو التحقيق أو التفتيش مع تلقي الشكاوي في هذا الشأن وصولاً إلى إصدار القرارات والجزاءات بعد تقدير حالة التنفيذ.

ويلاحظ أنه يتم مراعاة سيادة الدول الأعضاء لدى مباشرة اختصاص الرقابة حيث يجب الحصول على موافقة الدول المعنية على إتخاذ إجراءات الرقابة، فلا تتم رغماً عن إرادة هذه الدول[٣٦].

سادساً ـ الهيكل التنظيمي:

تتفق المنظمات الدولية أياً كانت أنواعها في ضرورة إنشاء أجهزة تتكفل بالعمل على بلوغ الأهداف المشتركة لكل منظمة. إن تأسيس هذه الأجهزة يعد عنصراً من العناصر الأساسية لوجود المنظمات الدولية، حيث يتم من خلاله تحقيق الديمومة لهذه المنظمات.

وإذا كانت اعتبارات تقسيم العمل والتخصص تحتم إنشاء عدة أجهزة في إطار كل منظمة دولية، فإن تشكيلها، وكذلك نظام التصويت المتبع فيها يهيمن عليهما الأخذ بقاعدتي المساواة وعدم المساواة.

١ ـ تشكيل الأجهزة:

تتحقق المساواة في التمثيل بأن يتم تكوين الجهاز من كل الدول الأعضاء في المنظمة الدولية كالجمعية العامة للأمم المتحدة. أمام عدم المساواة فتظهر من خلال منح العضوية في جهاز معين من أجهزة المنظمة الدولية لطائفة من الدول دون غيرها كمجلس الأمن ومجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة النووية. إن هذا التشكيل يوضح مدى إزدواجية المعاملة في المنظمات الدولية

---

(٣٦) انظر فيما يتعلق بالرقابة الدولية، رسالتنا لنيل دكتوراه الدولة من جامعة باريس.
Mostafa Salama Hussein: Le contrôle des organizations internationales en matière de developpement, Paris, 1982.

حيث أن الدول ينظر إليها على أنها متساوية قانوناً في جهاز وغير متساوية في جهاز آخر.

ولا تقتصر الازدواجية في المعاملة على تنوع الأخذ بالمساواة أو عدم المساواة باختلاف الجهاز، بل يمتد أيضاً إلى التشكيل الداخلي للجهاز: فمجلس الأمن مع إعمال عدم المساواة بمنح العضوية الدائمة لبعض الدول دون البعض الآخر، فإنه بالنسبة للأعضاء غير الدائمين يتم إعمال المساواة بضرورة أن تتاح لكل دولة الفرصة في الحصول على عضوية المجلس المؤقتة بمراعاة الشروط الإجرائية والتوزيع الجغرافي في هذا الشأن[٣٧].

٢ ـ نظام التصويت:

تتجلى المساواة في أن يتم منح كل دولة صوتاً واحداً أياً كان وضعها الفعلي. وهذا ما تم الأخذ به في نطاق أجهزة التمثيل العامة للمنظمات الدولية كالجمعية العامة للأمم المتحدة، ومجلس الجامعة العربية، ومنظمة الوحدة الإفريقية.

أما بالنسبة لعدم المساواة فتظهر لدي منح بعض الدول بالنظر لوضعها الفعلي بعض المزايا[٣٨] دون غيرها في التصويت كمنح حق الاعتراض للدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن، وأصوات إضافية للدول ذات المساهمة المالية المرتفعة في المنظمات الدولية الاقتصادية.

ويتم إتخاذ قرار المنظمات الدولية إما وفقاً لقاعدة الإجماع كما هو الوضع في جامعة الدول العربية، أو وفقاً لقاعدة الأغلبية وهو الوضع الغالب في المنظمات الدولية.

وإذا كانت قاعدة الإجماع تحقق المساواة بين الدول الأعضاء، فإن قاعدة الأغلبية ولو أنها تعد مساساً بهذه المساواة، فإنها تعد أعمالاً للمبادىء الديمقراطية، ومظهراً من مظاهر استقلالية المنظمات الدولية.

---

(٣٧) الدكتور مصطفى سلامة حسين، الازدواجية في المعاملة، المرجع السابق ص ١٨١ - ١٨٢.

(٣٨) انظر:
Jerzy Kranz, Le vote dans les organizations internationales R. G. D. I. P., 1981, No 21, P, 341 et suiv.

على أن الدور المعهود للدول أخذ يشق طريقه في السنوات الأخيرة نحو تأكيد قاعدة المساواة في صورتها المطلقة تحت صورة التوافق في اتخاذ القرارات الدولية. إن التوافق يحقق الاجماع كصيغة لتوافر المساواة في هذا المجال(٣٩).

ويتأكد دور الدول من خلال طريقة التمثيل في المنظمات الدولية: فهذا التمثيل حكومي ويستثنى من ذلك:

١ ـ التمثيل غير الحكومي في إطار منظمة العمل الدولية حيث يتواجد التمثيل الثلاثي: الحكومات وأرباب الأعمال والعمال.

٢ ـ التمثيل البرلماني: وهو يتم إما عن طريق الانتخاب غير المباشر بالنسبة للجمعية الاستشارية في إطار مجلس أوروبا، أو عن طريق الانتخاب المباشر في إطار البرلمان الأوروبي كأحد الأجهزة الرئيسية للجماعات الأوروبية.

* * *

من خلال كل ما تقدم يبين مدى الارتباط بين أعمال النظام القانوني للمنظمات الدولية والدول الأعضاء، وهذا ما يتأكد من خلال دراسة منظمة الأمم المتحدة.

---

(٣٩) انظر حول صيغة التوافق:

Guyde la Charrière: Consensus et Nations Unies, A. F. D. I., 1968, P. 56 et suiv.

- Cassan (A.), Le consensus dans la pratique des Nations Unies, A. F. D. I., 1974, P. 456-481.

الباب الأول

الفصل الأول

أسس الأمم المتحـــدة

البحث عن أسس الأمم المتحدة ليس بخـوض فى غمار مناقشات فقهية ، بل هو محاولة لتبيان الدعائم التى تحكم هذه المنظمة وتوجه حركتها • واذا كان المنهج التاريخى من استعراض للخطوات التى مر بها انشاء المنظمة المذكورة (١) يصلح لتبرير بعض الأحكام التى تهيمن على الأمم المتحدة كالمزايا التى تتمتع بها الدول الدائمـة العضوية ، فانه يعجز عن تفسير الأحكام الأخرى ، والتطورات اللاحقة لانشاء هذه المنظمة • لذا فان أفضل ما يسـهل التعرف على الأسس التى تستند اليها الأمم المتحدة ، هو النظر والتأمل فى الخصائص العـامة لهذه المنظمة ، ومن ثم التوصل الى الغاية المنشودة •

ان الأمم المتحدة (٢) ــ فى ضـوء النظرية العـامة للمنظمات الدولية ــ منظمة : **حكومية ، عالمية ، شاملة** • ان كل خصيصة من هذه الخصائص الثلاث تؤدى الى الانتهاء الى أسس هذه المنظمة •

---

١ ــ مر انشاء الأمم المتحدة بالمراحل التالية :

فى أعقاب فشل عصبة الأمم بدأ التفكير فى اقامة منظمة دولية جديدة وتم وضع الخطوط العامة لها فى نطاق الاعداد لما بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية على النحو التالى :

(أ) تصريح الاطلنطى فى ١٤ اغسطس عام ١٩٤١ . ولقد صدر فى أعقاب اجتماع الرئيس الأمريكى روزفلت ، ورئيس الحكومة البريطانيـة تشرشل . وقد اكد التصريح على المبادىء الديمقراطية التى يجب أن تحكم العلاقات الدولية ، وأعلنا العزم على اقامة منظمة دولية جديدة تضم كل الدول .

(ب) تصريح واشنطن فى الفاتح من يناير عام ١٩٤٢ .
وصدر بعد اجتماع ست وعشرين دولة فى مدينـة واشنطن ، واكد التصريح من جديد مبادىء الاطلنطى ، والتضامن من اجل هزيمة العدو.

(جـ) تصريح موسكو فى ٣ اكتوبر عام ١٩٤٣ .
وذلك بعـد اجتماع ممثلى بريطانيا والاتحـاد السوفيتى والولايات =

. . . .

=

المتحدة الأمريكية ، والصين . وفى ختام اجتماعاتهم أعلنوا النية الى الاسراع بتأسيس منظمة عالمية تستند الى مبدأى المساواة فى السيادة بين جميع الدول ، ومبدأ العالمية .

(د) تصريح طهران فى الفاتح من ديسمبر ١٩٤٣ .

حيث اجتمع الرؤســاء روزفلت وســتالين وتشرشل ، واكدوا على التضامن فيما بينهم ، ومبادىء الاطلنطى .

(هـ) اجتماعات دمبارتون اوكس فى ٧ أكتوبر ١٩٤٤ .

والتى ضمت ممثلو الصــين وبريطانيا والولايات المتحدة والاتحــاد السوفيتى . وقد اسفرت عن بلورة أسس ومبادىء المنظمة الدولية ومعظم نصوص الأمم المتحدة .

(و) مؤتمر يالتا فى ١١ فبراير ١٩٤٥ .

وضم الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وبريطانيا من أجل حل المسائل موضع الخلاف بشأن تأسيس الأمم المتحدة واهمها نظام التصويت وحق الاعتراض ، الى جانب مناقشة توزيع مناطق النفوذ .

(ز) مؤتمر سان فرانسسكو فى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ .

وقد ضم خمسين دولة اعتبارا من ٢٥ ابريل حتى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، وناقش الميثاق بالاجماع فى ٢٥ يونيو ١٩٤٥ ، وتوقيعه فى اليوم التالى ٢٦ يونيو ، وأصبح ساريا اعتبارا من ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ .

نحيل فى دراسة احدث مرجع بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة :

Jean - Pierre Cot, Alain Pellet ..., La Charte des Nations Unies, Paris, Economica, 1985, 1553 Pages.

(٢) انظر :

— الأستاذ الدكتور زكى هاشم : الأمم المتحــدة ، المطبعة العالميــة ، القاهرة ١٩٥١ .

=

. . . .

=

- الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم : المنظمات الدولية ، مطبعة النهضة الجديدة ، القاهرة ١٩٦٧ .
- الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى : الأحكام العامة فى قانون الأمم التنظيم الدولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية .
- الأستاذة الدكتورة عائشة راتب : التنظيم الدولى ، الكتاب الأول : القواعد العامة — الأمم المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- الأستاذ الدكتور عبد العزيز محمد سرحان : مبادىء التنظيم الدولى ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٦ ، الطبعة الثانية .
- الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد : قانون المنظمات الدولية ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٩ ، الطبعة الرابعة .
- الأستاذ الدكتور الشافعى محمد بشير : التنظيم الدولى ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ١٩٨٠ .
- الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب : المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- الأستاذ الدكتور جفر عبد السلام : المنظمات الدولية ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ، القاهرة .
- الأستاذ الدكتور ابراهيم محمد العنانى ، التنظيم الدولى ، النظرية العامة . الأمم المتحدة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
- الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق ، التنظيم الدولى ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ١٩٨٥ .
- الدكتور احمد الوفا محمد ، الوسيط فى قانون المنظمات الدولية ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- الدكتور احمد محمد رفعت ، الأمم المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

- من ناحية فان كون الأمم المتحدة منظمة حكومية ، يؤدى بالتالى الى أن تعد مجرد اطار لما ترتئيه حكومات الدول الأعضاء ، دون نظر لتطابق أو اختلاف ذلك مع اتجاهات شعوبها ، وليس بخاف مدى الدوافع التى تحرك الحكومات داخليا أو خارجيا.

- ومن ناحية أخرى فان انضمام كل الدول تقريبا للأمم المتحدة ، يجعل العالمية طابعا مميزا لهذه المنظمة . وان كان الاتجاه نحو العالمية أمرا مرغوبا فيه ، فان من شأن ذلك أن يصعب من مهمة الأمم المتحدة حيث لا يصبح السعى من أجل اعلاء كلمة القانون هو الهدف الأسمى ، بل يصبح التمسك بأهداب التوافق والتصالح هو الوجهة التى تتجه اليها جهود الدول وأجهزة المنظمة الدولية .

- وأخيرا فان شمولية نشاطات الأمم المتحدة واتجاهها نحو معالجة كل المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية ، يؤدى حتما - نظرا لاختلاف نظم واتجاهات الدول الأعضاء بالنسبة لهذه المسائل - الى عدم المقدرة على تبنى فلسفة أو استراتيجية واضحة المعالم للتصدى لكل المشاكل التى تواجه الدول الأعضاء .

مع وجود هذه الخصائص كان منطقيا أن يتم وضع أسس ملائمة تلائم الظروف المختلفة للدول الأعضاء . حقا ان هناك أهدافا نص عليها الميثاق ، ومبادىء تعهدت الدول باحترامها ، وأجهزة تتكفل من خلال اختصاصها بالعمل على احترام كل ما جاء فى الميثاق وما لحقه من أعمال قانونية . الا أن السمة العامة للأمم المتحدة ، تبدو تتمثل - فى رأينا - فى **التقديرية** : أى افساح المجال للدول الأعضاء لتقدير وتوجيه عمل المنظمة الدولية ، فيتم الرجوع اليهم بالنسبة لاتخاذ الأعمال المؤثرة والموجهة للأمم المتحدة . بمعنى آخر **ان النصوص أو الأحكام الواضحة**

المحددة المعالم ، القابلة للتطبيق الفورى التلقائى دون أية عقبات أو قيود بما تتضمنه من الرجوع الى الدول الأعضاء غير متواجدة فى ظل النظام القانونى الحالى للأمم المتحدة • ان مناط عمل الأمم المتحدة ، يعتمد اعتمادا كاملا على ما ترتئيه الدول الأعضاء ، بحيث ان مجال العمل الذاتى أو الانفرادى لأجهزة هذه المنظمة ذو نطاق ضيق وثانوى •

لذا نستطيع أن نقرر بادىء ذى بدء — أن الأمم المتحدة تستهدف فى عملها الى الدول الأعضاء ، وأن ذاتيتها أو مقدرتها على العمل الانفرادى لا تتوافر الا فى حالات قليلة أو معدودة • **أى أن الأمم المتحدة تدور حركتها بين التبعية للدول الأعضاء والاستقلالية عنهم فى مجالات ضيقة •**

اعتماد على هذه النظرة فان التبعية للدول الأعضاء والاستقلالية المحدودة عنهم هما وجها الأمم المتحدة •

ان مثل هذه الظاهرة تبدو منطقية بالنظر الى أن المنظمة المذكورة تضم فى عضويتها دولا لكل منها مصالح تسعى الى تحقيقها ، ولا يمكن أن تتخلى — بسهولة — عن الحفاظ على مصالحها الأساسية • حقا ان هناك مصلحة مشتركة تتمثل فى ارتضاء الدول الأعضاء الانضواء تحت راية الأمم المتحدة عضوية والتزاما بنصوص ميثاقها • الا أن مثل هذا الأمر هو مجرد قبول بالتواجد فى اطار تنظيمى معين ، دون أن يؤدى — عملا — الى التخلى عن مصالحها الانفرادية • واذا كان من المشاهد حدوث امتثال واحترام لأحكام الميثاق ، فان هذا يأتى لدى وجود مصلحة لدولة أو لدول معينة فى هذه الحالة ، أو لعدم وجود ما يهدد هذه الدول ، بحيث أنه — فى حالات أخرى — وبمقتضى نصوص معينة واردة فى الميثاق ، يصبح الدفاع عن المصلحة الانفرادية له الأولوية على غيره من الأمور •

فى ضوء هذا التحليل نعرض أولا لتبعية الأمم المتحدة للدول الأعضاء (المبحث الأول) ثم الاستقلالية المحدودة لهذه المنظمة (المبحث الثانى)•

المبحث الأول

تبعية الأمم المتحدة للدول الأعضاء

تظهر تبعية الأمم المتحـدة للدول الأعضـاء فى مجالين رئيسين :

أولا ــ الأهداف والمبادىء •

ثانيا ــ استمرارية نشاطاتها •

أولا ــ التبعية فى مجال الأهداف والمبادىء :

لكل منظمة دولية مجموعة من الأهداف تسعى الى تحقيقها ، ومبادىء تلتزم بالعمل من خلالها • ويحسن أن نبين الفارق بين الأهداف والمبادىء « ان الأهداف تكون الغايات التى يجب على المنظمة تحقيقها والسعى اليها ، أما المبادىء فانها تمثل ما يجب على المنظمة وأعضائها •• مراعاتها فى سبيل تحقيق هذه الغايات وأثناء العمل على تنفيذها وادراكها • فالهدف اذن يمثل الغاية النهائية التى تسعى أى منظمة الى تحقيقها ، بعكس المبدأ الذى يمثل تعليمات يجب احترامها أثناء وفى سبيل تحقيق هـذه الغاية • فالمبادىء تعتبر اذن قواعد للسلوك يجب احترامها لتوفير المناخ اللازم لتحقيق الأهداف »(٣) •

والأمم المتحدة شأن أى منظمة دولية لها مجموعة من الأهـداف والمبادىء • وبادىء ذى بدء ، يمكن لنا أن نقرر أن صياغة أهـداف **ومبادىء الأمم لها طابع معين يتمثل فى العمومية والتوفيقية** • بمعنى عدم

---

(٣) الدكتور احمد ابو الوفا محمد : الوسيط فى قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق ، ص ٤٠٣ ــ ٤٠٤

تحديد مضمون معين لهذه الأهداف والمبادىء ، وذلك بمحاولة التوغيق بين كل اتجاهات الدول الأعضاء والاستجابة لها • هاتان السمتان : العمومية والتوفيقية تسيطران على أهداف ومبادىء المنظمة الدولية ، مما يؤدى الى افساح المجال الى تدخل ارادة الدول الأعضا ءلدى اعمال هـذه الأهداف والمبادىء • وهكذا فان عمومية الأهداف والمبادىء ، والسعى من أجل التوفيق بين اتجاهات الدول المختلفـة يؤدى الى أن تصـبح **الاختيارية :** أى افساح المجال لتضارب الاتجاهات وتغيرها مناطا لاعمال الأهداف والمبادىء على النحو التالى :

١ ــ حفظ السلم والأمن الدوليين(٤) :

يجىء هـذا الهدف فى مقدمة الأهـداف التى تسعى الى تحقيقها الأمم المتحدة • بل ان هذا الهدف كان من أهم الأهداف التى من أجلها تم انشاء المنظمة الدولية • اذا وضع ميثاق الأمم المتحدة مجموعة من المبادىء يلتزم سلوكها وصولا لاحترام حفظ السلم والأمن الدوليين :

(أ) حل المنازعات بالطرق السلمية وتحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية •

(ب) منح الأمم المتحدة سلطة اتخاذ تدابير عقابية •

(جـ) ضرورة معاونة الأمم المتحدة فى الأعمال التى تتخذها فى هذا المجال وفقا لأحكام الميثاق •

(د) العمل على مراعاة الدول غير الأعضاء ما يتخذ من تدابير فى الشأن •

---

(٤) بينت الفقرة الأولى من الميثاق ان من بين مقاصد الأمم المتحدة « حفظ السلم والأمن الدوليين » •

وإذا كان هدف حفظ السلم والأمن الدوليين ، والمبادىء المرتبطة به ستكون محلا لدراسة تفصيلية لاحقا[٥] ، فحسبنا أن نشير الى مظاهر تبعية الأمم المتحدة للدول الأعضاء فى مجال اعمال هذا الهدف والمبادىء المتصلة به وهكذا فان تبعية الأمم المتحدة للدول الأعضاء تظهر فى نطاق المسائل التالية :

١ ــ لم يبين الميثاق المقصود باستخدام القوة المنهى عنه : هل هو القوة العسكرية أم الضغوط الاقتصادية أو السياسية ؟ أن عمومية النص تسمح بالتوسع أو التضييق فى تحديد المقصود باستخدام القوة • والامر كله مرجعه الدول الأعضاء ذاتها لتقرر أن استخداما معينا يندرج تحت نطاق منع استخدام القوة المشار اليه • لقد حاولت الأمم التوصل الى تعريف للمقصود باستخدام القوة فى اطار تعريف العدوان • وهكذا فانه فى عام ١٩٧٤ صدر قرار عن الجمعية العامة للأمم المتحدة نصت المادة الأولى منه على أن « العدوان هو استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ضد الاستقلال السياسى لسيادة دولة أخرى أو وحدتها الاقليمية أو استقلالها السياسى أو بأية طريقة أخرى لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة كما هو موضح فى هذا التعريف »[٦] •

---

(٥) انظر لاحقا نشاطات الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين •

(٦) انظر حول تعريف العدوان ، الدكتور حسين عبد الخالق حسونة : المحكمة المصرية للقانون الدولي ١٩٧٦، ص ٥٦ وما بعدها، وانظر ايضاً:

— J. Stone : Hopes and loopholes in the 1974, Definition of Aggression, A. J. I. L., 1977, p. 224-246.

— B. P. Ferencz., Defining International Agression : Thesearch for World Peace, Oceana, Pabls, Dobbs Ferry, New York, 1976, 2 vol. I, 588 p., II 562 p.

=

الا أنه كما سبق ــ لنا ــ أن لاحظنا فان التعريف المذكور هو مجرد توصيه ، ويستطيع مجلس الأمن ــ لدى مباشرة اختصاصاته فى هــذا المجال ــ أن يقوم بتكييف المسألة التى يناقشها(٧) • أى أن مناط تحديد مدى وجود عدوان مرتبط بما تقرره الأعضاء المعنية بذلك •

٢ ــ ان حفظ السلم والأمن الدوليين وما يتطلبه ذلك من النهى عن استخدام القوة لا يجــد المجال للانطباق فى حالة ممارسة حق الدفاع الشرعى(٨) وفقا للمادة ٥١ من الميثاق • حقا ان التسليم بممارسة حق الدفاع الشرعى ليس مطلقا ، حيث ان استخدام القوة لا يتم الالتجاء اليه الا بصفة مؤقتة ، والى حين اتخاذ مجلس الأمن الاجراءات اللازمة وفقا لأحكام الميثاق ، بالاضافة الى خضوع كل ما تتخذه الدولة المعنية أو مجموع الدول من اجراءات لرقابة المجلس • فوق أنه يشترط أساسا وقوع عدوان لامكان ممارسه حق الدفاع الشرعى • غير أن تحديد أو

=

— P. Romboud : La définition de l agression par l'O.N.U., R.G.D.I.P., 1976, p. 835 - 881.

— B. Brown, The definition of Aggression, R.C.A.D.I, 1977 I No. 154, p. 299-400 .

— Rifaat, A. M., International Agression - A study of legal concept, stockholm, 1979

(٧) انظر الدكتور مصطفى سلامه حسين : العلاقات الدولية ، دار المطبوعات الاسكندرية ، الاسكندرية ، ١٩٨٤ ، ص ٢٦٧

(٨) انظر حول حق الدفاع الشرعى :

— Nguyen Quoc Dinh; La légitime défense d'aprés la charte des Nations Unies, R.G.D.I, 1948, p. 223-25

— J. Delivanis : La légitime défense en droit international, Paris, 1971.

— J. Zowrek: La nation de légitime défense en droit international, Annuaire de l'institut de droit international, 1975,p.1-80

تكييف مدى وجود حالة للدفاع الشرعى يرتبط بصفة أساسية باقرار الدول الأعضاء فى المجلس وبالذات الدول دائمة العضوية بوجود هـذه الحالة ان هذا يصعب التوصل اليه ، بحيث يصبح استخدام القوة بدون قيد نظر لصعوبة توصل الدول المذكورة الى وجود عدوان ومن ثم الالتجاء الى استخدام حق الدفاع الشرعى . هذا الى جانب الادعاء بوجود عدة صور أو أشكال الدفاع الشرعى ومنها الدفاع الوقائى(٩) .

٣ ـ وجود أشـكال متعددة لاسـتخدام القوة يتم الاستناد فى ممارستها الى نصوص قانونية دولية منها :

(أ) حالات تستند فيها الدول على نصوص اتفاقية(١٠) أو على على طلب الدول المعنية(١١) .

(ب) حالات يتم الالتجاء الى استخدام القوة بالنظر الى بعض الدوافع الانسانية(١٢) .

---

(٩) وهذا ما تلجأ اليه وتبرر بمقتضاه اسرائيل شن كل عدوان على الدول العربية .

(١٠) وهذا ما ادعى به الاتحاد السوفيتى لدى تدخله فى المجر عام ١٩٥٦ ، وتشيكوتسلفاكيا عام ١٩٦٨ فاستنادا الى نصوص ميثاق حلف وارسو لعام ١٩٥٥ قام الاتحاد السوفيتى بالتدخل العسكرى فى هاتين الدولتين ونفس الشىء ينطبق على فرنسا لدى تدخلها فى تشاد عام ١٩٨٣ فستنادا لاتفاق التعاون العسكرى بينها وبين تشاد ارسلت فرنسا قواتها الى عاصمة الأونى.

(١١) بناء على طلب حكومة لبنان قامت الولايات المتحدة بارسال قواتها الى هذه الدولة عام ١٩٥٨ بعـد نشوب ثورة العراق فى يوليـو (تموز ١٩٥٨) .

(١٢) وهذا ينطبق على التدخل العسكرى الفرنسى فى اقليم شابا بزائير انظر حول هذه المسألة :

— Manin (A.), l'intervntion française au Shabe, A.F.D.I, 1978, p. 159-188.

=

٤ ــ اذا كان ميثاق الأمم المتحــدة قــد نص على مجموعة من الاجراءات والتدابير التى يتم اتخاذها لدى حدوث استخدام للقوة المنهى عنه فى اطار نظام الأمن الجماعى(١٣) ، فان ذلك يفترض معاونة من الدول الأعضاء فى هذا المجال • ان هذا الأمر يتوقف على ما يترآى لهذه الدول سواء لدى تقرير الاجراءات وما يتطلبه ذلك من موافقة الأغلبية اللازمة، أو لدى التنفيذ وما يقتضيه من التعاون الفعال من الدول المعنية •

بل ان الاجراءات التى أوجبت الظروف الالتجاء اليها كعمليات حفظ السلم طابعها ــ كما سنرى ــ الارتضائية : أى ضرورة موافقة كل الأطراف المعنية على تأسيسها وعملها(١٤) •

وهكذا يصبح هــدف حفظ الســلم والأمن الدوليين ، والمبادىء المتصلة به مرتبطا بما تقرره الدول الأعضاء ، بحيث يعد عمل أو نشاط الأمم المتحدة فى هذا المجال أسيرا لارادة الدول الأعضاء •

٢ ــ تدعيم التعاون الدولى :

وذلك بتنمية العلاقات بين الدول ، وما يتطلبه ذلك من السعى الى حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعزيز حقوق الانسان

=

ويلحق بذلك قيام الولايات المتحدة الأمريكية فى ٢٥ اكتوبر ١٩٨٣ بغزو دولة جرينادا وقد استندت الحكومة الأمريكية فى تبرير هذا الغزو بحماية رعايا واعادة الديمقراطية الى هذه البلاد !

هذا الى جانب قيام الطائرات الحربية الأمريكية بارغام طائرة مدنيه مصرية على تحويل مسارها واجبارها على الهبوط فى مطار عسكرى بايطاليا بحجة مقاومة الارهاب في ١٠ اكتوبر ١٩٨٥، والغارة الأمريكية على ليبيا عام ١٩٨٦.

(١٣) انظر لاحقا نشاطات الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين •

(١٤) انظر لاحقا عمليات حفظ السلام •

وحرياته الأساسية ، وحق تقرير المصير مع العمل على التنسيق فى المجالات المختلفة (المادة الأولى الفقرة الثالثة من الميثاق) ومع ذكر هذا الهدف العام الشامل فان هناك عدة ملاحظات ينبغى الادلاء بها :

١ ـ ان التعاون الدولى جاء فى صيغة عامة بحيث يترك للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة اختيار الدرجة المناسبة ، والملائمة لتحقيقه وفقا لما تريده ابتداء من التنسيق وصولا الى التكامل .

٢ ـ أن التعاون الدولى فى صيغته الحالية لم يتم ربطه بتحقيق أهداف فرعية فى كل مجال وفقا لخطط معينة وآجال محددة ، بل تم ترك ذلك لما تقرره الدول .

٣ ـ فى نفس الاتجاه فان للدول أن تحدد الأولويات التى تعطى الأهمية لنشاطات الأمم المتحدة . « وهكذا فان هدف التنمية أصبح بتصدر غايات الأمم المتحدة »(١٥) .

ان هذا البيان للعمومية التى ورد بها النص على هدف تعزيز التعاون الدولى وتدعيمه ، والتى تؤكد اتجاه ميثاق الأمم المتحدة نحو منح ارادات الدول القول الفصل فى هذا المجال ، يصبح أكثر وضوحا بالنظر الى المبادىء المرتبطة بهذا الهدف .

(أ) مبدأ السيادة : حيث أن المنظمة تقوم على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها (المادة ٢ فقرة ١) ، ويترتب على ذلك أن الدول لا يمكن أن تلتزم الا بما تريد ، ولا يمكن فرض أية التزامات أو قيود على سيادتها ألا بمحض ارادتها ، واذا كان انضمامها للأمم المتحدة يفترض معه ضرورة التقيد بأهدافها ومبادئها وما يتم تقريره

---

15 — Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet . Droit international public, 2ém édition, L.G.D.J., Paris, 1980, P. 751.

فى هذا الشأن ، فان أى اجراء يتم اتخاذه لا بد أن يراعى فيه عدم المساس بسيادة الدول المعنية الا اذا كان ذلك لمصلحة مشتركة للدول الأعضاء • ومناط تحديد ذلك الدول الأعضاء [١٦] •

(ب) مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء : (المادة ٢/٧) •

وهو مبدأ متفرع على المبدأ السابق ، ويعد القيد الحقيقى على نشاطات الأمم المتحدة ، والمجال الخصب للتدليل على تبعية المنظمة الدولية للدول الأعضاء • وكما سبق — لنا — أن انتهينا فان التقرير بأن مسألة ما تدخل أو لا تدخل فى نطاق الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء مسألة ذات **طبيعة غير ثابتة** ، وتخضع لما يسمى **بالاختيارية** • ذلك أن أوضاعا معينة تعتبرها الدول ، وأوضاعا أخرى مماثلة لا تتبنى نفس الدول اعتبارها كذلك ، وتدخلها بالتـالى فى نطاق الاختصاص المطلق للدول المعينة ، حيث الأمر كله يتعلق بمصلحة الدول المعلنـة وموقفها ، وبالدول المعينة [١٧] •

(ج) مبـدأ حسن النيـة فى الوفاء بالالتزامات الدوليـة : (المادة ٢/٢١) •

---

(١٦) انظر حول السيادة التقرير القيم التالى :

Virally (M.) Une pierre d'angle qui résiste au temps. A vatars et perénnite de l'ideé de souveraineté in : Les relations internationales dane un monde en mutation, Institut universitaire de houtes études internationsles, Sijthoff, Leiden, 1977, p. 179.

— Korowicz (M.S.), Organisation internationles et souveraineté des Etats membres, A. Pédone, Paris, 1961, p. 27 et suiv.

(١٧) الدكتور مصطفى سلامه حسين : العلاقات الدوليه ، المرجع السابق ص ٥٠ .

وهو مبدأ يقوم على قيام الدول باحترام ما سبق أن ارتبطت به من التزامات ، حيث أن هذا المبدأ يمثل ــ فى رأينا ــ جــوهر فاعليــة أى منظمة دولية ، اذ أنه على فرض تخطى كل العقبات المتعلقة بالاتفاق على أمر ما ، فان تقدير فاعلية ما تم الاتفــاق عليه يكمن فى التنفيذ بحسن نية (١٨) (١٩) • وكما هو معلوم فان أداء الالتزامات بحسن نية أمر تكتنفه صعوبات متعددة (٢٠) •

ان كل ما سبق يؤكد أن الأمم المتحدة أسـيرة وتابعــة للدول الأعضاء فى مجال الأهداف والمبــادىء • ولا يقتصر الأمر على ذلك بل يتعداه الى ظروف وشروط استمرارية عمل المنظمة الدولية •

ثانيا ــ التبعية فى مجال استمرارية عمل الأمم المتحدة :

نقصد بالتبعية فى هذا المجال مجموعة النصوص والممارسات التى يترتب على اعمالها دفع أو شل نشاطات الأمم المتحدة • فمن خلال عدة نصوص يتم الالتجاء اليها ، وممارسة بعض أنماط من الســلوك من جانب الدول الأعضاء تصــبح المنظمة الدولية عرضــة لأداء مهامها أو التوقف عن تحقيقها • ويظهر ذلك فى المجالات التالية :

---

(١٨) يرتبط بتنفيذ الالتزامات الدولية ، الأولوية الممنوحة لتلك المترتبة على ميثاق الأمم المتحدة : فوفقا لنص المادة ١٠٣ من الميثاق « اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها اعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على الميثاق » •

(١٩) وكمــا سنرى فانه حتى بالنســبة للجزاءات لا يتم تنفيــذها بحسن نية •

(٢٠) انظر حول حسن النية فى القانون الدولى العام •

Elisabeth Zoller : La bonne foi en droit international public, A. Pedone Paris, 1977.

(١) ــ مجال العضوية :

تلعب ارادة الدول الأعضـــاء دورا كبــيرا ومؤثرا فيما يتعلق بعضوية الأمم المتحدة من خلال المسائل التالية :

(أ) الانضمام (٢١) :

يعد الانضمام الى الأمم المتحدة من أكثر المجالات التى تدل على مدى تبعية المنظمة الدوليـــة لما ترتئيه الدول من أمور • فاذا كانت عضوية الأمم المتحدة اختيارية وليست اجبارية فانه يخضع تقــدير استيفاء شروط العضوية لما تقرره الدول الأعضاء فى الجمعية العــامة ومجلس الأمن • وغنى عن البيان أن مثل هذا الأمر ، وبالذات ما تعلق منه بالتيقن من أن الدول طالبة الانضمام محبة للســـلام « اصطلاح سياسى وهو ما لا يعبر عن فكرة معترف بها عند الجميع ، فضلا عن أنه يتطلب البحث فى نوايا الحكومات والتصرفات الصادرة عنها ، مما يخول الأمم المتحدة سلطة تقــديرية واسعة تتأثر الى حــد كبير بمصـــالح وأهواء الدول الخمس الدائمة العضوية بمجلس الأمن » (٢٢) •

(ب) عوارض العضوية :

وتشمل :

---

(٢١) تحكم المادة الرابعة من الميثاق شروط الانضمام على النحو التالى « ١ ــ العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيها ٢ ــ قبول اية دولة من هذه الدول فى عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن » .

(٢٢) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٢٣١ .

الحرمان من التصويت (٢٣) :

وتبدو تبعية الأمم المتحدة للدول الأعضاء فى منح الجمعية العامة سلطة تقدير اعمال نص المادة ١٩ ، وتبعا لذلك يتم توقيع الجزاء أو الامتناع عن ذلك تبعا لاتجاهات الدول التى تقر القرار المتخذ فى هذا الشأن . وتلعب الاعتبارات السياسية دورها فى هذا المجال (٢٤).

الايقاف (٢٥) :

لدى قيام مجلس الأمن باتخاذ عمل من الأعمال المنصوص عليها فى الفصل السابع ، فانه يمكن وقف عضوية الدول التى يتم توقيع الجزاء عليها اذا وافق مجلس الأمن متضمنا ذلك الدول دائمة العضوية ، وكذا ثلثا أعضاء الجمعية العامة . واضح مدى ضرورة تطلب موافقة الدول الأعضاء على وقف العضوية ، برغم أنه سبق توقيع الجزاء .

---

(٢٣) تنص المادة ١٩ من الميثاق على أنه « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه عن السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت اذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشىء عن اسباب لا قبل للعضو بها » .

(٢٤) يكفى للتدليل على ذلك موقف الأمم المتحدة من عدم تسديد الاتحاد السوفيتى وفرنسا وبلجيكا انصبتها فى عمليات حفظ السلام . وبرغم أن محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٢ لم تقر وجهة نظر الدول المذكورة ، مما كان يتعين معه تطبيق المادة ١٩ ، فانه تم الالتجاء الى حل ودى بالنسبة لهذه المسألة .

(٢٥) تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه « يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

الفصــل (٣٦) :

حيث يتم اتباع نفس الشروط ، اضــافة الى أن مجال أعمــال السلطة التقديرية للدول الأعضــاء يبدو متسعا ، حيث لا بد أن يتم اقرار قيام الدولة المطلوب فصلها بارتكاب سلوك معين يصل الى حد « الامعان فى انتهاك مبادىء الميثاق » •

(جـ) الانسحاب :

طالما أن العضوية فى الأمم المتحدة اختيارية للدول ، فلها ــ رغم عدم النص علىذلك ــ الحق فى الأنسحاب(٣٧) •

٢ ـ تعديل الميثاق (٣٨) :

قد يقفه ميثاق المنظمة الدوليــة عاجزا عن مســايرة التطورات اللاحقــة لانشائه ، بل قد تظهر الممارسة الانفصــال بين النصوص والواقع العملى • فى مثــل هذه الظروف فان الحاجة الى استمرارية

---

(٣٦) تنص المادة السادسة من الميثاق على أنه « اذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن » .

نحيل فيما يتعلق بهذه الجزاءات الى :

Lében (Ch.), Les sanctions privatives de droit ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées, Bruglont Bruxelles, 1979.

(٣٧) نحيل بالنسبة للانسحاب من الأمم المتحدة من خلال الممارسة (حالة اندونيســيا) الى : الأســتاذ الدكتور حامد سلطان : انسحاب اندونسيا من الأمم المتحدة . المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧٥ . ص ٣ ، وما بعدها .

(٣٨) انظر الأســتاذ الدكتور حامد سلطان : تعــديل ميثاق الأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥٢ ، ص ١ وما بعدها .

ممارسة نشاطات المنظمة الدولية تحتم اجراء التعديل • مع وجود مثل هذه الأوضاع ، الا أن ميثاق الامم المتحدة استمرارا فى منهجه الواضح المتمثل فى الخضوع المطلق لارادة الدول الأعضاء وبالذات الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن ، وضع مجموعة شروط تعكس هذه التبعية • فيشترط اضافة الى موافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، تصديقها على التعديل المقترح أن يتضمن ذلك جميع الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن (المادة ١٠٨ من الميثاق) •

ويلحق بهذا الأسلوب للتعديل أسلوب آخر خاص باعادة النظر فى الميثاق : فتنص المادة ١٠٩ من الميثاق على أنه « ١ ــ يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها وبموافقة تسعة من أعضاء مجلس الأمن • ويكون لكل عضو فى « الأمم المتحدة » صوت واحد فى المؤتمر ٢ ــ كل تغيير فى هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى أعضائه يسرى اذا صدق عليه ثلثا أعضاء الامم المتحدة ومن بينهم **الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن** وفقا لأوضاعهم الدستورية » [٢٩] •

٣ ــ التمويل والانفاق :

بجانب ميزانية الأمم المتحدة ، والتى يتم توزيع أنصبة المساهمة فيها وفقا لما تضعه المنظمة من قواعد ، فان هناك مجموعة من البرامج والنشاطات مثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية تتطلب المساهمة

---

(٢٩) وتضيف الفقرة ٣ من المادة ١٠٩ انه « اذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة الى عقده ، وهذا المؤتمر يعقد اذا قررت ذلك أغلبية أعضاء الجمعية العامة وتسعة ما من أعضاء مجلس الأمن » .

الاختيارية من جانب الدول الأعضاء • ان مثل هذه الأعمـال يتوقف استمراريتها على ما تقرره الدول فى هذا المجال • بل قد يتعدى ذلك الى التوقف على تسديد الأنصبة أو المساهمات الاختيارية أو تخفيضها ، أو الانسحاب وما يسببه ذلك من ارتباك لنشاطات المنظمة ولا سيما اذا جاء من جانب الدول ذات المساهمة المرتفعة فى التمويل (٣٠) •

٤ ـ تكييف بعض المسائل :

هناك عدة مسائل هامة يتوقف على الحكم بوجودها أو انعدامهـا الشروع القيام أو الامتناع عن اتخاذ أعمال قانونية هامة • وتلعب ارادات الدول دورا كبيرا فى تقريرها ، منها :

(أ) التمييز بين المسائل الاجرائية والمسائل الموضوعية :

لا يشترط موافقة كل الدول دائمة العضوية لدى احتساب الأغلبية المطلوبة (تسعة) فى حالة تصويت مجلس الأمن بالنسـبة للمسائل الاجرائية ، بينما يشترط ذلك بالنسبة للمسائل الموضوعية • لذا فانه من الأهمية بمكان تكييف طبيعة المسـألة التى ستطرح للتصويت : اجرائية أو موضـوعية • فى هـذه المرحلة تلعب ارادة الدول دائمة العضوية فى المجلس دورا حاسما فى التكييف الذى يتم اذ أنه ذاته

---

(٣٠) هذا وقد قررت الولايات المتحدة الأمريكيـة فى صيف ١٩٨٥ تخفيض نسبة مساهمتها فى نفقات الأمم المتحدة ، بل انسحبت من اليونسكو فى بداية نفس العام .

انظر حول الاتجاه الأخير للولايات المتحدة الأمريكية تجاه الأمم المتحدة

Georges - Albert Astre : l'offensive de la droite américaine contre les nations unies, Le Monde Diplomatique, Octobre 1985, p. 6 - 8.

يعد مسألة موضوعية يتعين الحصول على موافقة كل الدول المذكورة على ما يتم التوصل اليه (٣١) •

(ب) التمييز بين الموقف والنزاع :

حيث يتم اعمال نفس الأمر واعتبار المسألة المطروحة للتصويت ذات طبيعة موضوعية يتعين موافقة كل الدول دائمة العضوية على تكييفها • والحكمة من ذلك أن عضو المجلس الطرف فى النزاع يتعين عليه عدم التصويت حيث لا يجوز الجمع بين صفتى الخصم والقاضى معا ، أما فى حالة الموقف ، فنظرا لأنه قد يؤدى الى تهديد واضح للسلم والأمن الدوليين فانه يجوز للدولة العضو الاشتراك فى التصويت (٣٢) •

٥ ــ مدى تأييد الدول للأمم المتحدة (مواقف الدول) (٣٣) :

ان كل المجالات السابقة ، التى تظهر مدى تبعية الأمم المتحدة للدول الأعضاء ، يمكن ــ لنا ــ أن نجد مبرراتها فى اطار مدى تأييد الدول المختلفة للمنظمة الدولية • وهكذا فهناك ثلاث مجموعات رئيسية

---

(٣١) من خلال الممارسة يمكن الاشارة الى بعض الحالات التى تدخل فى نطاق أو اعداد المسائل الاجرائية : ادارة المناقشات ، وضع لائحة الاجراءات ، عقد دورات المجلس خارج نطاق مقر الأمم المتحدة ، دعوة دولة غير عضو فى المجلس للاشتراك فى المناقشات . اما بالنسبة للمسائل الموضوعية فهناك ما يتعلق باختصاصات مجلس الأمن فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتعيين الأمين العام للأمم المتحدة ، وقبول اعضاء جدد فى المنظمة الدولية .

(٣٢) انظر لاحقا نظام التصويت فى مجلس الأمن .

(٣٣) انظر :

Gerges Abi-Soab : La notion d'organisation internationale : essai de synthesé, in : Le concept d'organisation international, UNESCO, Paris, 1980, p. 21-22.

من الدول فى الأمم المتحدة يتعين معرفة حدود التأييد ، أو نظرتها لهذه المنظمة وهى : مجموعة الدول الغربية ــ مجموعة الدول الاشتراكية ــ مجموعة دول العالم الثالث .

(أ) الدول الغربية :

يتمثــل الاتجاه العــام للدول الغربيــة فيما يمكن أن نسميه **بالتطور السلبي** : بمعنى أن هذه الدول ابان كان لها الأغلبيــة فى الأمم المتحدة ، فى أثناء الحرب الباردة ، كانت تؤيد المنظمة الدوليــة فى كل المجالات . ولكن مع تصاعد وتعاظم دور دول العالم الثالث ، وامتلاكها الأغلبية ، تغير موقف الدول الغربية تجاه الأمم المتحدة : فأصبح يميل الى الحد من توســيع مهام المنظمة الدولية ، وتحبذ بالتالى أن تصدر القرارات بمقتضى صــيغة التوافق ، بل ان الدول الغربية تحاول أن تقوم بمعالجة المســائل الهامة خارج نطاق الأمم المتحدة ، حيث تخضع الدول الأخرى لروابط القوى القائمة وهى فى صالح العالم الغربى (٣٤) .

(ب) الدول الاشتراكية (٣٥) :

يتمثل موقف الدول الاشتراكية فى أنها تتخذ موقفا مضادا لموقف الدول الغربية ، حيث ان طابعه العــام هو ما يمكن أن تطلق عليــه **التطور الايجابي** . ففى فترة الحرب الباردة ، وامتــلاك الدول

---

(٣٤) ويتضح ذلك فى تفضيل الولايات المتحدة الأمريكية للمفاوضات التجارية عبر منظمة الجات ، ولعلاج المســائل النقدية فى اطار صــندوق النقد الدولى .

35 — Abr Saab, on. cit, p. 22.

الغربيـــه وحلفائها للأغلبيـــة فى الأمم المتحـــدة ، كان موقف الدول الاشتراكية يتمثل فى انخفاض التأييد للمنظمة الدولية (٣٦) ، والتقييد بقدر من الامكان من دورها فى مختلف المجالات • ولكن مع انتقـــال الأغلبية الى دول العالم الثالث ، وانتقال العلاقات الدولية من ثنائية الأطراف الى تعدديتها ، أخذت الدول الاشتراكية تؤيد الأمم المتحدة ، وتشجع الاتجاه نحو توسيع نطاق دورها ونشاطاتها •

(جـ) دول العالم الثالث (٣٧) :

من خلال دراسة موقف الدول الغربية ، والدول الاشتراكية من الأمم المتحدة يتبين أن دول العالم الثالث تؤيد المنظمة الدولية ، بل تطالب بزيادة دورها ومجالات تدخلها فى العلاقات الدولية • فنظرا لامتلاكها الأغلبية ، وتمسكها بسياسة الحياد الايجابى وعدم الانحياز ، وسعيها الدءوب من أجل اقامة نظام اقتصادى عالمى جديد ، فان خير وسيلة لتحقيق ذلك هى العمل الدولى من خلال الأمم المتحدة •

---

(٣٦) الا اذا كانت النشاطات التى تمارسها الأمم المتحدة تخضـــع لسيطرة الدول الكبرى •

37 — Abi Saab, op. cit., p. 23-24.

— Bedjaoui (M.) Un point de vue du Tiers - Monde sur l'organisation internationale, in : Le Concept d'organisation internationale, op. cit p. 281.

المبحث الثـانى

استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء

يقصد باستقلالية الأمم المتحدة مكنتها على اتخاذ عمل أو الامتناع عنه دون أن يرتبط ذلك ــ بصفة أساسية ــ بتأثير الدول الأعضاء • فى عبارة أخرى فان الاستقلالية كمقابل للتبعية هى القدر الممنوح للمنظمة الدولية للتصرف ذاتيا ، وانفراديا ، بحيث لا يعد مثل هذا التصرف تجميعا للارادات المختلفة والمتقابلة للدول الأعضاء •

وتنبع الاستقلالية من فكرة التنظيم ذاته ، التى تفترض أن انشاء المنظمة الدولية يتم من أجل تحقيق أهداف معينة ، تقتضى منح المنظمة مكنة التصرف • ان الاستقلالية بهذا المعنى تتطابق ــ والى حد كبير ــ مع فكرة الشخصية القانونية الدولية • « ان معيار الشخصية القانونية الدولية المشترك بين المنظمات يمكن أن يلخص فيما يلى :

١ ــ تجمع دائم للدول ذو أهداف قانونية ومزود بأجهزة •

٢ ــ يتمايز فيه المنتظم ــ من حيث السلطة القانونية والأهداف ـ عن الدول الأعضاء •

٣ ــ يملك سلطة قانونية يستطيع أن يباشرها على الصعيد الدولى وليس فقط فى اطار النظام القانونى لدولة أو أكثر »(٣٨) •

فالاستقلالية بايجاز ارادة تنسب الى كل الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية ، ويتم اعمالها تلقائيا ، ولا تختلط بارادة كل دولة عضو •

---

(٣٨) انظر الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى : الأحكام العامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى المرجع السابق ، ص ٢٥٤

فى ضوء هذا التعرف نعرض لمظاهر أستقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء فى مجالين أساسيين :

أولا ــ مجال التنظيم •

ثانيا ــ مجال الاختصاصات •

أولا ــ الاستقلالية فى مجال التنظيم :

تظهر استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء فى مجال التنظيم فى قيام هذه المنظمة بانشاء أجهزة ذت تشكيل محدود ، وتكوين أجهزة مستقلة عن حكومات الدول الأعضاء •

١ ــ انشاء أجهزة ذات تشكيل محدود :

يعد انشاء أجهزة ذات تشكيل محدود ، من أهم المظاهر التى تؤكد استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء • فالتبعية أو عدم الاستقلالية تفترض أن يتم تشكيل أجهزة المنظمة الدولية بحيث يكفل تمثيل كل الدول الأعضاء • ان هذا التشكيل الأخير يؤدى ألى اقتراب المنظمة الدولية من المؤتمرات الدولية • لذا فان العمل على تشكيل أجهزة محدودة العدد يؤدى الى الاقرار بوجود استقلالية للأمم المتحدة عن الدول الأعضاء • مثال ذلك : مجلس الأمن(٣٩) ــ المجلس الاقتصادى والاجتماعى(٤٠) •

حقا ان تأثير الدول الأعضاء لا يعد منعدما لدى اجراء عملية تشكيل هذه الأجهزة • ولكن ما أن يتم تشكيل الجهاز ، فانه يمارس اختصاصاته

---

(٣٩) انظر لاحقا تشكيل مجلس الأمن .
(٤٠) انظر لاحقا تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

وفقا لما تشير اليه نصوص الميثاق ، وتنصرف كل الآثار القانونية لهذه الممارسة الى جميع الدول أعضاء الأمم المتحدة .

ان انشاء أجهزة محدودة التشكيل يجد تبريره فى السعى نحو تمثيل المجموعات المختلفة التى تتكون منها المنظمة الدوليـة ، والى تحقيق اعتبارات السرعة والفاعلية فى اتخاذ القرارات ، الى جانب ايجاد قدر من تقسيم العمل بين أجهزة الأمم المتحدة . ان كل هذه الأسباب مجتمعة تترجم مدى ابراز وظهور فكرة التنظيم ، وما تقتضـيه من تحقيق استقلالية أجهزة المنظمة الدولية عن الدول الأعضاء .

٢ ــ انشاء أجهزة مستقلة عن حكومات الدول الأعضاء .

يأتى انشاء أجهزة مستقلة عن حكومات الدول الأعضاء كأهم مظاهر استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء فى المجال التنظيمى . فأعضاء هذه الأجهزة ليسوا ممثلين للحكومات ، بل يتم اختيارهم بالنظر الى كفاءاتهم وخبراتهم . مثال ذلك تشكيل محكمة العدل الدولية(٤١) ، ولجان الاســتشارات ، والموظفون الدوليون(٤٢) . واذا كان تأثير حكومات الدول الأعضاء قد يتوافر بعض المراحل كاختيار القضاة وفقا لمعيار التوزيع الجغرافى وضرورة تمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونيـة الرئيسية فى العالم ، فان ذلك يجىء بصفة ثانوية ، اذ أن مناط الاستقلالية المذكورة يبدو فى عدم تلقى هؤلاء لتعليمات من حكومات الدول التى يتمتعون بجنسياتها ، فهم يؤدون وظائفهم طبقـا لقواعد عامة مجردة تتعلق بطبيعة مهامهم .

ثانيا ــ الاستقلالية فى مجال الاختصاص :

تمارس الأمم المتحدة شأنها فى ذلك شأن أية منظمة دولية مجموعة من الاختصاصات التى تم النص عليها فى الميثاق . وحيث ان هناك من

---

(٤١) انظر لاحقا تشكيل محكمة العدل الدولية .

(٤٢) انظر لاحقا تشكيل الأمانة العامة للأمم المتحدة .

من الاختصاصات ما يعد تأثير الدول عليهـا واضحا كاتخاذ اجراءات القمع مثلا ، فاننا نقصر بحثنا على تلك **التى ينعدم أو ينخفض تأثير** الـدول على ممارستها والتى تشـمل اختصاص المناقشة والتـداول ، واختصاص اتخاذ أعمال قانونية •

١ ـ اختصاص المناقشة والتداول :

وهو من الاختصاصات الأساسية للأمم المتحدة حيث يتم ممارسته دوريا ، وتلقائيا اذ لا يوجد أى قيد يمنع من اتمامه(٤٣) • واختصاص المناقشة والتداول يتم بمقتضاه بحث وتقييم تنفيذ الالتزامات المترتبة على عاتق الدول الأعضاء بمقتضى الميثاق ، والأعمال القانونية الأخرى المرتبطة به • وتتم المناقشة عادة اما فى أعقاب ورود معلومات أو تقارير الى الجهاز المختص واما عن طريق الدول الأعضاء أو الأمانة العـامة أو الأجهزة المختصة سواء كان ذلك فى اطار الاجتماعات الدورية أو لدى الاجتماعات الاستثنائية عندما تدعو الحاجة الى ذلك •

وبوجه عام فان اختصاص المناقشة يتم دوريا ودون أن يتطلب ذلك مبادرة الدول الأعضاء بالدعوة الى مباشرته •

ويحقق اختصاص المناقشة أهدافا متعددة(٤٤) :

(أ) فيتم تقدير مدى التطابق بين سلوك الدول المعنية والأهداف المتفق عليها •

---

(٤٣) هنـاك قيد الاختصـاص الداخلي ! وكمـا رأينا فانه يخضع للاختيارية . ولكن يلاحظ بوجه عام أن اجراء المناقشة لم يعد ـ فى اكثر الحالات ـ محلا للاعتراض من جانب الدول الأعضاء . ويكفى أنها تتم تلقائيا لدى الاجتماعات الدورية (الدورة السنوية للجمعية العامة) .

(٤٤) أنظر الدكتور مصطفى سلامه حسين : العـلاقات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٤ ـ ٦٥

(ب) ويمكن عن طريق المناقشة والتداول استيضاح مواقف كل دولة على ضوء المعلومات الواردة الى الجهاز المختص •

(جـ) وأخيرا فان كل دولة تملك ابان اجراء المناقشـــة أن تبرر سلوكها ، وتشرحه للدول الأخرى وتدافع عنه •

وهكذا تؤدى المناقشـــة دورا هاما حتى لا تظل النصوص مجرد قصاصات ورق ، وانما تضفى عليها الحياة بتداول الدول الأعضاء حول الوضع الراهن للمسألة محل البحث ، وما يجب اتخاذه من اجراءات لمواجهته • فاذا أضفنا الى ذلك صعوبة اتخاذ القرارات ، فان المناقشة تصبح **الوسيلة الوحيدة** لقيام الأمم المتحدة بالتحرك فى مواجهة أمور المنظمة المختلفة •

٢ ــ اختصاص اتخاذ أعمال قانونية :

ولهذا الاختصاص درجات متنوعة نذكر منها :

(أ) اعما لقانونية ملزمة وتشمل :

ــ ابرام الاتفاقيات الدولية : كتلك التى تتعلق بتهيئة عمـــل الأمم المتحدة (اتفاقات المقر ــ الحصانات ــ المعونة الفنية) أو حفظ السلام (الاتفاقات الخاصة بقوات الطوارىء الدولية أو قوات حفظ السلام) أو العلاقة مع الوكالات المتخصصة (اتفاقات الوصل) •

ــ القرارات التنظيمية . وتتضمن عادة الشئون المتعلقة بالميزانية والنشاطات الداخلية ، واللوائح التنظيمية الداخلية ، وانشاء الأجهزة الفرعية ••• الخ •

(ب) اعمال قانونية غير ملزمة وأهمها التوصيات :

وهى عبارة عن اقتراح صادر عن الأمم المتحدة بغرض القيام بعمل أو الامتناع عنه(٤٥) •

ان كل هذه الأعمال القانونية أيا كانت قيمتها القانونيـة تظهر استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء • فهى تصدر وفقا للاختصاص الممنوح للمنظمة بمقتضى الميثاق والأعمال القانونية المرتبطة به • وهى لدى صدورها فانها تعبر عن ارادة الأمم المتحدة وتنسب الى جميع الدول الأعضاء • لذا يجب التنبيه الى التفرقة بين مكنة اتخاذ العمل القانونى ونسبته الى الأمم المتحدة ، وهو ما يدخل فى اطار الاستقلالية المشـار اليها ، وبين مدى الزامية العمل القانونى وهذا يتعلق بعملية تنفيذ ما صدر من أعمال قانونية عن المنظمة الدولية • فجوهر استقلالية الأمم المتحدة يتمثل فى المقدرة على اتخاذ العمل القانونى ، ومشروعية ذلك طبقـا لأحكام الميثاق • ان هذا ليس تجميعا لارادات الدول الأعضاء بل هو مباشرة لاختصاص المنظمة استقلالا عن كل دولة عضو • واذا كان مجال استقلالية المنظمة الدولية عن الدول الأعضاء محدودا فى مجالى التنظيم والاختصاص ، فان الممارسة ــ كما سنرى ــ أدت الى التوسع الملموس بالنسبة لهذا الأمر •

---

(٤٥) انظر لاحقا الطبيعة القانونية للقرارات الدولية .

الفصل الثانى

الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة

تتكون الأمم المتحدة من مجموعة من الأجهزة يتعين لدراستها أن نتعرف أولا على السمات العامة لها (المبحث الأول) ومن ثم يمكن أن نبحثها بقدر من التفصيل بالنسبة للأجهزة الرئيسية والتى تشمل : الجمعية العامة (المبحث الثانى) ، مجلس الأمن (المبحث الثالث) ، الأمانة العـامة (المبحث الرابع) ، المجلس الاقتصادى والاجتماعى (المبحث الخامس) ، مجلس الوصـاية (المبحث السادس) وأخيرا محكمة العدل الدولية (المبحث السابع) •

المبحث الأول

السمات العامة لأجهزة الأمم المتحدة

هنـاك مجموعة من السمات العـامة تسيطر على أجهزة الأمم المتحدة وتتمثل فيما يلى :

أولا ــ دور الأجهزة المحـدود :

برغم تعدد النصوص وتعاقبها ، فان أقصى ما تستطيع أن تؤديه أجهزة الأمم المتحدة ــ فى الوضع العادى هو أنها **تعـد مجرد اطار للحوار الدائم بين** الدول الأعضاء بغرض اجراء مفاوضات ومشاورات من أجل التوصل الى اتفاق أو حل للمشاكل القائمة • فهى بهذا الشكل تحقق ما يسمى بالدبلوماسية البرلمانية [٤٦] •

ويمكن تفسير محدودية دور أجهزة الأمم المتحدة فى ضوء حقيقة أن الدول الأعضاء أبقوا بل يفضلون الالتجاء الى الأساليب التقليدية كالمفاوضات الدبلوماسية الثنائيـة أو بين المجموعات للبحث عن حل

---

46 — Marcel Merle : Sociologie des relations internationales Dalloz paris, 1978, p. 315 — 316.

للمشاكل الدوليـة ، وهى التى تحل محل الدبلوماسية البرلمانية التى تتحقق من خلال الأمم المتحدة ، أو يتم التوصل الى الحلول من خلال المفاوضات الدبلوماسية الثنائية أو بين المجموعات ثم يتم بلورة ذلك فى عمل قانونى يتم تقديمه الى المنظمة الدولية (٤٧) .

ثانيا ـ خضوع الأجهزة للتطور :

الأمم المتحدة عبارة عن بنيان يستند الى الدول الأعضاء . وفى ضوء هذه الحقيقة ، ونظرا لهذا الارتباط ، فان كل ما من شأنه أن يغير الظروف الداخلية والظروف الخارجية للمنظمة الدولية فلا بد أن يؤثر عليها . ويكفى للتدليل على ذلك النظر الى تعاظم دور الجمعية العامة على حساب مجلس الأمن فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين . والى ظهور ما يسمى بالامتياز العددى الناتج عن تزايد عدد الدول النامية فى الأمم المتحدة الى جانب امتيـاز العضوية الدائمة . ان هذا أدى بالبعض الى اعتبـار تزايد دور الجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين بمثابة **تعديل غير دستورى للميثاق** ، ولكنه بكل تأكيد **تعديلا فعليا** لا يمكن اغفاله (٤٨) .

---

(٤٧) فعلى سـبيل المثـال فان أزمة الشرق الأوسط ـ فى بعض مراحلها ـ مرت بمفاوضات بين الدول الأربعة الدائمة العضوية فى مجلس الأمن (الاتحاد السوفيتى ـ الولايات المتحدة ـ بريطانيا ـ فرنسا) بل ان القرار ٣٣٨ تم الاتفاق عليه بعد اجتماع برجنيف ـ كيسنجر فى موسكو . هذا الى ان كل ما يتعلق بنزع السلاح ويتم اقراره فى الأمم المتحدة يجىء نتيجة موافقة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى .

وبالنسبة للمفاوضات الثنائية من خلال المجموعات فهناك الأسلوب المتبع حاليا بشأن المفاوضات بين الدول المتقدمة (الصناعية) والدول الناميـة .

48 — Reuter (P.) Combacau (J.), Institutions et relations internationales P.U.F., Paris, 1980 p. 337.

مثل هذا التطور لا يمكن تفسيره الا بادراك حقيقة وجود الحرب البارده ، واستقلال معظم الشعوب ونتائجهما على الأجهزة التى تتشكل منها الأمم المتحدة •

ثالثا — صعوبة تحقيق المركزية الدولية :

فبرغم الاختصاصات الممنوحة لأجهزة الأمم المتحدة لأداء مهامها عالميا بأن تغطى كافة الدول الأعضاء ، وشموليا بالأهتمام بكل النشاطات ذات الطابع الدولى ، فان المصالح والتجمعات الاقليمية والنوعية لا زالت تلعب دورها وتؤثر على الأمم المتحدة ، بحيث يصعب تحقيق المركزية الدولية من خلال هذه المنظمة [٤٩] ولكن هذا لا يمنع — كما سنرى من تحقيق قدر من المركزية الداخلية من خلال سلطة الجمعية العامة على المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية والأجهزة الأخرى •

رابعا — الازدواجية فى مجال اختصاص الأجهزة :

أدت الخصائص السابقة الى حدوث نوع من الازدواجية فى مجال ممارسة اختصاصات أجهزة الأمم المتحدة • وينطبق ذلك فى مجال حفظ الأمن والسلم الدوليين (مجلس الأمن — الجمعية العامة) ، مجال التنمية (المجلس الاقتصادى والاجتماعى — مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية) ، ومجال تصفية الاستعمار (مجلس الوصاية — لجنة تصفية الاستعمار) •

---

(٤٩) انظر : الدكتور مصطفى سلامة حسين : التنظيم الدولى ، الاسكندرية ١٩٨٥ : « فأمام صعوبة تحقيق فكرة الأمن الجماعى عن طريق الأمم المتحدة ، أصبح السعى نحو وضع ترتيبات اقليمية ظاهرة لا يمكن اغفالها ، وحيث ان هناك تباينا فى حل المشاكل الاقتصادية بات الالتجاء الى صيغ التكامل او التعاون بين الدول المتقاربة — فى ظروفها — من الأمور الجديرة بالملاحظة ، بل ان المشاكل الدولية — فيما عدا مشكلة الحد من التسليح — لا يتم مناقشتها أو التفاوض حولها الا من خلال المجموعات الاقليمية » المرجع السابق ص ٢٠ — ٢١ •

ان هذه الازدواجية تتطلب قدرا من التنسيق ، وبرغم السعى الى تحقيق واناطة هذه المهمة فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى الى المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى فان التجربة تثبت ضعف هذا التنسيق (٥٠) .

خامسا ـ تقييم فاعلية الأجهزة :

ليس الجهاز مجرد بنيان ، ولكنه وسيلة لأداء مهمة معينة ، بمعنى أن وجود نشاط معين تسعى المنظمة الى تحقيقه يستأهل تكوين جهاز يتم من خلال بلوغ غايات هذا النشاط . لذا فان هناك **ارتباطـــا حتميا** بين نوع النشاط **وقوام** (٥١) (ميكانيزم) الجهاز . فاذا اتســـع نطاق النشاط انعكس ذلك حتما على اختصاص الجهاز . يضاف الى ذلك أن أى جهاز تابع للأمم المتحدة يجب أن ينظر اليه فى ضوء تأييد الدول المعنية له ، فاذا كان التأييد من الجدية ، أصبح دور الجهاز فعـــالا أيا كانت النصوص التأسيسية التى تبين اختصاصاته ودورها (٥٢) : **فالجهاز يرتبط تقييمه بنوعية النشـــاط الذى يؤديه وبمدى تأييـــد الدول له .**

---

(٥٠) انظر حول مشكلة التنسيق :

Suzanne BASTID : Surquelques problemes juridique de coordination dans ls famaille des Nations Unies, Melanges Reuter. A. Pédone, Paris, 1980, p. 78 et suiv

A. Leuim : la coordination au sein des N.U. A.F.D. 1, 1983. P. g. suiv.

(٥١) قوام تعريـــب لاصطـــلاح ميكـــانيزم Mecanisme يرجع الفضل فيه إلى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي.

(٥٢) وهذا يتضح من الدور الفعال الذى يباشره مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، برغم الدور الممنـــوح ـ بمقتضى الميثاق ـ للمجلس للمجلس الاقتصادى والاجتماعى . وفى نفس الأمر بالنسبة للدور المتزايد للجنة تصفية الاستعمار ، برغم وجود مجلس الوصاية وفقا لنصوص الميثاق فان كلا من المؤتمر واللجنة ، تم تشكيلهما بقرار من الجمعية العامة ، ومع ذلك ـ وكما سنرى ـ لهما اهمية كبرى فى مجال اختصاصاتهما .

المبحث الثـانى

الجمعيـة العـامة

تأتى الجمعيـة العامة فى مقدمة الاجهزة الرئيسية للامم المتحدة . وترجع أهمية هـذا الجهاز بالنظـر لاسـلوب تشـكيله ، ولـدى الاختصاصات التى يمارسها . وللتعرف على الجمعية العـامة نبحث تباعا تشكيلها (أولا) ، نظام عملهـا (ثانيـا) ، اجـراءات التصويت (ثالثا) ، اختصاصها رابعاً .

أولا ــ التشـــكيل

يعـد تشكيل الجمعية العـامة للامم المتحدة ترجمة حقيقية لمـا أخـذ به ــ بوجه عام ــ وقدسه ميثاق الامم المتحدة : نقصد بذلك مبدأ المساواة . وهـكذا ، فلقـد نصت المـادة التاسعة ، فقرة (أ) على أنه « تتألف الجمعيـة العامة من جميع أعضاء الامم المتحدة » . أن تحقيق المساواة فى التمثيل بين الدول الاعضـاء فى الامم المتحدة ، فوق أنه يحترم مبدأ المساواة ، فانه يعـد ــ فى نفس الوقت ــ محاولة لتحقيق قـدر من التوازن فى تكوين وتوجيه الامم المتحـدة ، حيث لا يتم الأخـذ بهذا المبدأ ــ كما سنرى ــ فى تشكيل مجلس الأمن . من هنا فان الجمعية العامة للأمم المتحدة تكتسب أهميـة كبرى ، حيث أن الأنظار تتجه اليها ، برغم محـدودية اختصاصاتها ، باعتبار أنها تجسيد لمـا ينبغى أن تكون عليه العـلاقات بين الدول ، من احترام وتقديس لمبـدأ المساواة .

ويترتب على ذلك :

١ ــ أن لكل دولة صوتا واحدا فى الجمعية العامة (المادة ١/١٨) ، لذا فهناك مساواة بين الدول أيا كانت ، كبرى أم صغرى .

٢ — وتطبيقا لمبدأ المساواة فى التمثيل بالنسبة للجمعية العامة ، فانه — وفقا للمادة التاسعة فقرة ٢ « لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة • على أن هذا لا يمنع من أن تقوم كل دولة بالحاق مجموعة من المستشارين والخبراء بوفدها عندما تدعو الحاجة الى أن تستعين بهم •

وبالنظر الى أن الأمم المتحدة منظمة دولية حكومية فان عضوية الجمعية العامة قاصرة على منح التمثيل لممثلى حكومات الدول الأعضاء ،

ولكن يلاحظ أن الجمعية العامة اتخذت فى عام ١٩٧٤ قرارا بدعوة حركات التحرير للاشتراك فى أعمال لجان الجمعية وأجهزتها الفرعية والمؤتمرات التى تقوم بالدعوة اليها • ولقد خطت الجمعيه خطوة أكثر بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للاشتراك فى مناقشات الجمعية بدون منحها حق التصويت(٥٣) •

ثانيا — تنظيم عمل الجمعية العامة

ينبع تنظيم عمل الجمعية العامة فى ضوء طبيعة هذا الجهاز : فهو جهاز غير دائم الانعقاد ، وبالتالى فان كل المسائل التى تتعلق بالتنظيم ترتبط بهذه الطبيعة •

---

(٥٣) حول تمثيل حركات التحرر فى المنظمات الدولية انظر :

— Lazarus (cl.) : Le statut des mouvements de libération nationale à L'organisations des Nations Unies, A.F.D.I, 1974, p. 173-200.

— Petit (G.), Les mouvements de Liberation nationale et le droit, Annuaire du Tiers — Monde, 1976, p. 57 — 75

١ ـ أدوار الانعقـــاد :

تنقسم أدوار الانعقاد الى عادية ، وغير عادية (خاصة) .

(أ) أدوار الانعقاد العادية : وهى دورة سنوية تبدأ اعتبارا من الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام لمــدة تتراوح من ثلاثة الى أربعة شهور .

(ب) أدوار الانعقاد الخاصة أو غير العادية وهى تتم لــدى اقتضاء ظروف معينة الدعوة الى اجتمـــاع الجمعية وتتم اما بناء على طلب أغلبية الدول الأعضاء أو مجلس الأمن ، حيث يقـــوم الأمين العام بتوجيه الدعـــوة الى الـــدول الأعضــاء(٥٤) .

اضافة الى ذلك فانه طبقا لقـــرار الاتحاد من أجل السلم الصادر فى ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ يجوز دعوة الجمعية العـــامة الى دور استثنائية خلال أربع وعشرين ساعة ، لبحث تنفيذ القرار ، وذلك اذا تلقى الأمين العام للأمم المتحـــدة طلبا فى هـــذا الشأن من مجلس الأمن بأغلبيـــة تسعة أعضاء ، ليس من بينهـــا أصوات الدول دائمة العضوية أو من الجمعية العامة ، بموافقة أغلبية أعضائها(٥٥) .

٢ ـ اللجـــــان :

نظرا لاتساع عضوية الجمعية العامة وشمولها كل الدول الأعضاء فى الأمم المتحـــدة أى ما يزيد على مائة وخمسين دولة ، فان مباشرة

---

(٥٤) حيث تنص المـــادة ٢٠ على أنه « تجتمع الجمعية العامة فى ادوار انعقاد عادية وفى ادوار انعقاد خاصة بحسب ما تدعو اليها الحاجة . ويقوم بالدعوة الى ادوار الانعقاد الخاصة الأمين العام بناء على طلب مجلس الأمن او اغلبية اعضاء الأمم المتحدة » .

(٥٥) انظر لاحقا قرار الاتحاد من أجل السلم الصادر عن الجمعية العـــامة .

هـذا الجهاز لاختصاصاته بهذا العدد سيؤدى حتما الى بطء المداولات وتشعبها بل تعقيدها . لذا فانه من أجل التغلب على ذلك ، قامت الجمعية العامة ، بمقتضى ما لهـا من سلطة وضع لائحة اجراءاتها(٥٦) بانشاء ست لجـان رئيسية ذات اختصاص محـدد ومتخصص :

(أ) المسائل السياسية وتختص بها اللجنة الأولى .

(ب) المسائل الاقتصادية وتختص بها اللجنة الثانية .

(جـ) المسائل الاجتماعية والثقافية وتختص بها اللجنة الثالثة .

(د) المسائل المتعلقة بالوصاية وتختص بها اللجنة الرابعة .

(هـ) المسائل الادارية والمـالية وتختص بها اللجنة الخامسة .

(و) المسائل القانونية وتختص بها اللجنة السادسة .

الى جانب هذه اللجان الرئيسية هناك لجان أخرى تشمل :

- اللجان الاجرائية ، وتضم اللجنة العامة (مكتب الجمعية العامة) ، ولجنة التحقق من شروط اعتماد ممثلى الدول فى الأمم المتحدة .
- لجان الخبرة : لجنة الاشتراكات ، ولجنة القانون الدولى ، واللجنة الاستشارية لشئون الميزانيـة والادارة ، والمحكمة الادارية للأمم المتحدة .
- اللجان المؤقتة : مثل لجنة كوريا ، ولجنة التوفيق فى فلسطين .

واذا كان لكل دولة الحق فى الاشتراك فى كل لجنـة من اللجان التابعة للجمعية العامة ، وما يؤدى اليه ذلك من اتساع دائرة المشاركة فى التداول والمناقشة مما يصعب الوصول الى حلول فعالة ومتفق عليها فى كل لجنة ، فان تخصيص مهام كل واحدة منها يساهم حتما فى حصر

---

(٥٦) المادة ٢١ من الميثاق .

نقـاط المناقشة واستخلاص عناصر كل مشكلة والحلول المناسبة لها . بل ان ما يتمخض من أعمـال كل لجنة توافق عليه ـ عادة وتلقائيا ـ الجمعية العامة .

٣ ـ ادارة الجمعية :

تختار الجمعية فى كل دور انعقاد لها رئيسا لها (٥٧) ، ومعه عدد ٢١ نائبا للرئيس ، وعدد ٧ رؤساء للجان . ويلاحظ أن الدول الكبرى ، وبدون أى نص فى الميثاق ، قد اتفقت فيما بينها على عدم اختيار رئيس الجمعية العامة من بين رعاياها (٥٨) .

وللرئيس دور هام حيث يدير المناقشات ، ويقـوم بالتوفيق بين الدول الأعضاء .

وهناك ملاحظة تتعلق بالتفرقة بين الرئيس ، ونوابه : فالرئيس يتوقف عن تمثيل دولته لدى رئاسته للجمعية ، هذا بعكس الحال بالنسبة لنوابه حيث يستمرون فى أداء هذه المهمة (٥٩) .

---

(٥٧) المادة ٢١ من الميثاق .

(٥٨) وهكذا فان رؤساء الجمعية العامة تم اختيارهم من دول مثل : تنزانيـا ـ سيرلانكا ـ الجزائر ـ باكستان ـ بولنـدا ـ اندونيسيا ـ العراق ـ النرويج ـ اسبانيا .

وقد صدر قرار من الجمعية فى عام ١٩٦٣ بمقتضاه يجب مراعاة التوزيع الجغرافى باحداث نوع من التناوب الدورى بين الدول : افريقيا وآسيا ـ اوربا الشرقية ـ امريكا اللاتينية ـ أوربا الغربية والدول الأخرى .

(٥٩) بالنسبة لرؤساء اللجان فيخضعون لنفس القاعدة التى يخضع لها رئيس الجمعية ، اى عدم تمثيل دولهم .

ثالثا ـــ نظام التصويت

تلجأ الجمعية العامة الى اجراء التصويت بدءا باقرار جدول الأعمال الذى يقترحه الأمين العام ، مرورا بالمسائل العارضة المتعلقة بسير العمل ، انتهاء بالمسائل محل التوصيات والقرارات .

وبوجه عام فان مبدأ الأغلبية هو الذى يهيمن على نظام التصويت (المادة ١٨). غير أنه يجب التفرقة بين نوعين من الأغلبية : أغلبية الثلثين ، والأغلبية البسيطة (النصف مضافا اليها صوت) ، ثم يجب تقييم هذا المبدأ .

١ ـــ أغلبية الثلثين :

وهى تتعلق بالمسائل الهامة والتى تشمل :

(أ) حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة ١١) .

(ب) انتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين (المادة ٢٣) .

(جـ) انتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (المادة ٦١) .

(د) انتخاب أعضاء مجلس الوصاية وفقا لحكم الفقرة الأولى (ج) من المادة ٨٦ .

(هـ) قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة (المادة ٤/٢) .

(و) وقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزايا (المادة ٥)

(ز) فصل الأعضاء (المادة ٦) .

(ح) المسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية . (الفصلين الثانى عشر ، والثالث عشر من الميثاق) .

(ط) المسائل الخاصة بالميزانية (المادة ١٧) .

(ك) مسألة تعديل الميثاق (المادة ١٠٨) .

(ل) الدعوة الى عقد مؤتمر لاعادة النظر فى الميثاق (المادة ١٠٩) •

وللجمعية العامة أن تضيف مسائل أخرى الى ما سبق تعداده •

٢ ــ الأغلبية البسيطة :

وهى تشمل المسائل الأخرى غير المشـــار اليها ، ويدخل فى ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب فى اقرارها أغلبية الثلثين •

٣ ــ تقييم مبدأ الأغلبية :

ان امتلاك الأغلبيـــة لدى مجموعة معينة من الدول ، يمكنها من فرض اتجاه معين على قرارات وتوصيات الجمعية العامة • وهكذا فانه حتى نهـاية الخمسينيات كانت الأغلبية فى صـــالح الولايات المتحـــدة وحلفائها • ومع أفول عصر الاستعمار ، وحصول معظم الشعوب على استقلالها ، انتقلت الأغلبية الى الدول الجديدة : دول العالم الثالث • وحيث أن مبدأ المساواة يطبق فى اطار الجمعية العامة ، فانه يصـــبح منطقيا أن تقوم دول العالم الثالث ــ نظرا لكثرة عددها (٦١) ــ من فرض ما تشاء من أفكار واتخاذ القرارات اللازمة فى هذا المجال •

وكما سبق ــ لنا ــ أن انتهينا فانه « حقيقة ان الأغلبية التلقائية majorité automatique التى تتمتع بها دول العالم الثالث ظاهرة ملحوظة ، لكن الآثار العملية لهـــذه السيطرة تعد محدودة للأسباب التاليـــة :

١ ــ اذا كانت دول العالم الثالث تملك أن تفرض معتقداتها على المنظمات الدولية ، عن طريق استخدام الأغلبية التلقائية التى تتمتع بها

---

(٦١) اصبح عدد الدول المنتمية لمجموعة العـــالم الثالث اكثر من مائة وعشرين دولة .

وفقا لمبدأ المساواة الديمقراطية ، فان الأجهزة التى تسمح بتطبيق هذا المبدأ ، لا يخرج اختصاصها عن مجرد اصدار توصيات ليس لها أى أثر ملزم يقع على عاتق الدول الأعضاء ، وهذا الأمر يشمل توصيات الجمعيه العامة للأمم المتحدة •

٢ ــ حتى لو كان دور هذه المنظمات يقتصر على مجرد اصــدار توصيات ، فان تأثير الدول المتقدمة يعد أمرا لا يمكن اغفاله :

ــ فمن ناحية فان مساهمة هذه الدول فى تكوين وتنفيذ التوصيات أمر بالغ الأهمية ولا بد من الحصول على تأييدها •

ــ ومن ناحية أخرى تعتمد المنظمات الدولية على الدول المتقدمة لتمويل نفقاتها •

وهكذا فانه فى كل مناسبة ترك الدول الناميــة (العالم الثالث) ضرورة اقامة نظام معين يحقق مصالحها ، وتعده الدول المتقدمة أمرا غير مقبول ، فان الدول النامية تضطر أمام هذه المعارضة أن تسحب ما سبق أن طالبت به ، أو على الأقــل تقبــل المثــول الى صــيغة التــوافق Conscensus (٦١) (٦٢) •

لذا فان السمة العامة التى أصبحت تهيمن على نظام التصويت فى الجمعية العامة هى الالتجاء الى صيغة التوافق بين مجموعات الدول •

---

(٦١) الدكتر مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولى ؛ المرجع السابق ص ١٦٩ ــ ١٧٠ •

(٦٢) نحيل حول التوافق الى :

— Guy de la Charrière : Consensus et Nations Uniès, A.F.D.I., 1968, p. 56 et suiv.

— Casson (A.), Le consensus dans la pratique des Nations Unies, A.F.D.I., 1974, p. 456-481.

الا أنه فى حالات متعددة ، وأمام تصلب الدول المتقدمة ، ورغبة فى اظهار واعلان موقف معين ، ولاستثارة الرأى العام العالمى ، واثبات وتأييد دول العالم الثالث لاتجاه معين فانها تضطر الى استخدام الأغلبية التلقائية التى تتمتع بها (٦٣) وقد أدى هذا بالبعض الى الحديث عن أزمة المنظمات الدولية (٦٤) •

رابعا ــ اختصاصات الجمعية العامة

يتعين لبحث اختصاصات الجمعية العامة أن نتعرض تباعاً اخصائصها ، طبيعتها ، والتطور الذى لحق بها •

١ ــ الخصائص :

ان نظرة عامة على نصوص الميثاق تبين أن الاختصاصات التى تمارسها الجمعية العامة لها مجموعة من الخصائص تتمثل فى مركزية الاختصاص ، وعموميته •

(أ) مركزية الاختصاص :

الجمعية العامة تعد بمثابة المركز بالنسبة لأجهزة الأمم المتحدة •

ــ **فبصدد مجلس الأمن** فانه طبقا لنص المادة ١٥ فقرة ١ من الميثاق « تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتنظر فيها ، وتتضمن هذه التقارير بيانا عن التدابير التى يكون مجلس الأمن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدوليين • وفى هذا

---

(٦٣) مثال ذلك ما يتعلق بالتنديد باسرائيل وجنوب افريقيا حيث لا تحبذ الدول الغربية بوجه عام اتخاذ ايد اجراءات ضدهما •

(٦٤) حول ازمة المنظمات الدولية انظر الدكتور مصطفى سلامة حسين المرجع السابق ص ١٧١ وكذا المراجع المشار اليها فى المؤلف •

المجال فان المادة ١٢ فقرة ٢ تنص على أن يخطر الأمين العام ، بموافقه مجلس الأمن ، الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين التى تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء الأمم المتحدة اذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل ، وذلك بمجرد انتهائه » هذا بالاضافة الى أن المادة ١١ فقرة ٣ تنص على أن « للجمعية العامة أن تسترعى مجلس الأمن الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر » •

ــ **أما بالنسبة للأجهزة الأخرى** فان المادة ١٥ فقرة ٤ تنص على أنه « تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة وتنظر فيها » •

ــ وأخيرا فان كلا من **المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس** الوصاية يباشران اختصاصهما تحت رقابة واشراف الجمعية العامة (٦٥)•

(ب) عمومية الاختصاص :

ويقصد بذلك أن اختصاص الجمعية العامة يشمل ــ بوجه عام ــ كل المسائل التى تدخل فى نطاق ميثاق الأمم المتحدة • ان عمومية الاختصاص تكمن فى نص المادة العاشرة التى تنص على أن « للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو بوظائفه ، كما أن لها فيما عدا ما نص عليه فى المادة ١٢ أن توصى أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور » •

---

(٦٥) انظر لاحقا اختصاصات المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية .

وبرغم اتساع نطاق مجال اختصاص الجمعية العامة ، فان هناك مجموعة من القيود تتصل بممارسة هذا الاختصاص وهى :

ـ مباشرة مجلس الأمن لاختصاصه فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين • فوفقا لنص المادة ١٢ فقرة أولى من الميثاق « عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى هذا الميثاق فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب منها مجلس الأمن » •

اضافة لذلك فانه لدى مناقشة أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين طبقا للمادة ٢/١١ ، فانه بالنسبة لكل مسألة « يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ، ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده » •

ـ مسألة الاختصاص الداخلى : اذ أن المادة الثانية الفقرة السابعة تنص على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » •

والواقع أن الاتجاه نحو فرض قيود على عمومية اختصاص الجمعية العامة يمتد أيضا الى مضمونه •

٢ ـ طبيعة الاختصاصات :

مع ملاحظة ما سبق ذكره بشأن اختصاص المناقشة والتداول ، وهو ليس محلا لأى خلاف ، ويتم ممارسته دوريا وتلقائيا فان ما يتعين بحثه يتعلق بالأعمال القانونية التى تصدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة •

---

(٦٦) انظر ما سبق بشأن اختصاص المناقشة والتداول .

لا تتمتع المنظمات الدولية باختصاص (٦٧) اتباع قواعد لها آثار قانونية ملزمة الا فى حالات محددة : بمعنى أن اصــدار قرارات ملزمة أمر غير شائع فى هذه المنظمات ، حيث لا تملك الا أن تطلب الى الدول وتقترح عليهم اتباع سلوك معين .

ان هذا الأمر يجعل من هذه الأعمال مجرد توصيات . لذلك يجب التفرقة بين **القرار** décision **والتوصية** recommondation (٦٨) فى مجال اختصاص الجمعية العامة .

---

(٦٧) انظر حول اختصاصات الجمعية العامة :

— F. A. Vallat : The competence of the United Nations general Assembly, R.C.A.D.I., 1959, II, p. 207-292.
— G. Arangio-Ruiz : The normative role of the general Assembly of the U. N., R.C.A.D.I., III, p. 421 -42.

(٦٨) انظر حول القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية :

ـ الأستاذ الدكتور محمد سامى عبــد الحميد : القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر لقواعد القانون الدولى العام ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٨ ص ١١٩ — ١٣٨ .
ـ الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق : النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها فى ارساء قواعد القــانون الدولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٧٤ .

وانظر فى الفقه الأجنبى :

— Virally (M.), La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, A.F.D.I., 1956, p. 69-96.
— Tammes (A.), Decisions of international organs as a source of international law, R.C.A.D.I., II, p. 265-362.
— Di Qual Lind : Effets des résolutions des Nations Unies, L.G.D.J., Paris, 1967, p. 146 et suiv.
— Castnéda (J.), Valeur juridique des résolutions des Nations Unies, R.C.A.D.I., 1970, I, p. 304.

(أ) القرار :

وهو عبارة عن عمل صادر عن منظمة دولية ويرتب آثارا قانونية ملزمة ، اذ يعبر عن السلطة الفعالة لهذه المنظمة •

وبالنظر الى اختصاصات الجمعية العامة نجد أنها تملك اصـدار قرارات ملزمة • ويتعين التمييز بين القرارات الانفرادية ، والقرارات المشتركة التى تتطلب تدخل مجلس الأمن مع الجمعية العـامة لترتيب آثارها الملزمة •

القرارات الانفرادية :

- اختيار أعضـاء الأجهـزة الرئيسـية (مجلس الأمن ــ المجلس الاقتصادى والاجتماعى ــ مجلس الوصاية) (٦٩) •
- تعيين أو اختيار أعضاء الأجهزة الفرعية ، ووضع النظام القـانونى الخاص بهم •
- اقرار ميزانية الأمم المتحدة •
- انشاء الأجهزة الفرعية •
- هذا الى أن قرارات الجمعية العـامة فيما يتعلق بعلاقاتها بالأجهزة الأخرى ، والتى تقع تحت اشرافها ، لها قيمة ملزمة •

ان نظرة عامة على هذه القائمة تبين أنها يمكن أن تصنف بأنهـا قرارات داخلية تتعلق بممارسة السلطة اللائحية للمنظمات الدوليـة ، استنادا للاجراءات المنصوص عليها فى الميثاق ، والمقبولة من جانب الدول الأعضاء اذ أن مباشرتها يكون بهدف حسن سير عمل الجمعية العامة •

---

(٦٩) انظر لاحقا تشكيل هذه الأجهزة .

القرارات المشتركة :

وهى التى تتطلب لسريان آثارها الملزمة صـدورها عن الجمعيـة العامة ومجلس الأمن وتشمل :

- تكوين المنظمة وذلك فيما يتعلق بقبـول ، ووقف ، وطرد دولة من الدول الأعضاء (٧٠) .
- اختيار قضاة محكمة العدل الدولية (٧١) .
- اختيار الأمين العام للأمم المتحدة (٧٢) .

(ب) التوصـية :

وهى عبارة عن اقتراح صادر عن منظمة دولية بغرض القيام بعمل أو الامتناع عنـه . والتوصية تتعلق ــ بوجه عام ــ بسـلوك الدول الأعضاء . وبالنظر الى نصوص ميثاق الأمم المتحدة نجد أن منح الجمعية العامة حق اصدار التوصيات فى مواضع متعددة منها :

- هنـاك الاختصاص العام الممنوح للجمعية العـامة بمقتضى المادة العاشرة السابق الاشارة اليها حيث لها « أن توصى أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسـائل والأمور » . وهى كل ما يتعلق بالميثاق وأجهزة الأمم المتحدة .

- ما ورد بشأن المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدوليين فلها ــ طبقا لنص المادة ١١/١ « أن تقدم توصياتها بصـدد هذه المبادىء الى الأعضاء أو الى مجلس الأمن أو كليهما » . ويلحق بها كل مسألة تدخل فى هذا النطاق يتم رفعها الى الجمعية العامة حيث

---

(٧٠) راجع ما سبق بشأن احكام العضوية .
(٧١) انظر لاحقا تشكيل محكمة العدل الدولية .
(٧٢) انظر لاحقا طريقة اختيار الأمين العام للأمم المتحدة .

لها وفقا لنص المادة ٢/١١ « أن تقــدم توصياتها بصــدد هذه المسائل ••• » •

- فى مجال التعاون الدولى بصفة عامة حيث تنص المادة ١/١٣ على أن للجمعية أن تشير « بتوصيات بقصد ••• » •

- ما يتعلق بالاضرار بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، فان للجمعية العامة ــ كما تشير المادة ١٤ ــ « أن توصى باتخاذ التدابير ••• » •

ان هذه التوصيات لا تتمتع بأية قوة ملزمة ، ولا ترتب بالتــالى أى التزام على عاتق من توجه اليه ، حيث ان المضمون القانونى للتوصية يتطابق مع المضمون الدارج له (٧٣) • **ولا تعد التوصية ملزمة الا بعد قبولها من الدول المعنية** •

ويلاحظ مع ذلك أنه اذا كان للدول حرية قبول أو رفض التوصية فانها تتصرف بحرص فى هذا النطاق ، حيث انها تحاول تبرير رفضــها للتوصية وذلك بالاستناد الى حجج وأسانيد قانونية أو عملية خشية أن تتعرض لانتقادات ، وهو ما يسبب لها حرجا سياسيا أو أدبيا (٧٤) • من هنا تبرز أهمية التوصية كوسيلة لممارسة الضغط الدولى ، من أجل اتباع سلوك معين •

ويتبقى أن نذكر أن التوصية باعتبارها غير ملزمة ، تعنى أن الدول الموجهة اليها لا يعدون ملزمين بالخضوع لها ، ولا يرتكبون بالتــالى أى خطأ لدى عدم احترامهم لها •

---

(73) Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daiiler, Alain Pellet, op. cit., p.336

٣ ـ التطورات « الممارسة » :

لحق باختصـــاص الجمعية العـــامة للأمم تطـــوران هامان أدى احدهما الى تعديل فى نطاق الاختصاص ، والآخر الى تغيير النظر الى التوصيات •

(أ) نطاق الاختصاص ـ امتداد الاختصاص :

كما سبق أن أشرنا فانه يرد على عمومية اختصاص الجمعية العامة مجموعة من القيـــود أهمها عدم امكانية تدخل الجمعية فى أمور السلم والأمن الدوليين فيما يتعلق بمســـألتين ما يتطلب عمـــلا معينا (المادة ٢/١١) أو لدى مباشرة الأمن اختصاصه (المادة ١/١٢) •

لقد بينت الممارسة أمام عجز مجلس الأمن عن التدخل بسبب الحرب الباردة ، واستخدام حق الاعتراض ضرورة قيـــام الجمعية العـــامة بمباشرة دور فعال فى هذا المجال الهام من العلاقات الدولية ، لذا تم :

ـ من ناحية انشاء الجمعية الصغرى عام ١٩٤٧ • وهى تعد بمثابة لجنة تابعة (٧٥) للجمعية العامة لبحث ما قد يعرض من مسائل فيما بين أدوار اجتماع الجمعية العامة • وتتشكل الجمعية الصغرى من مندوب من كل دولة من الدول الأعضـــاء ، وتخضع لنفس القـــواعد التى تنظم اختصاص الجمعية العامة • ان هذا الجهاز ، لدى الموافقة على تكوينه كان محاولة لاضفاء صـــفة أو طابع الاستمرارية على نشاط الجمعية العامة ، وهو ان قد تم اقرار وجوده فى عام ١٩٤٧ ، فانه لم يمارس أية اختصاصات موضوعية تذكر (٧٦) •

---

(٧٤) خصوصا اذا تم اتباع التوصية باغلبية كبيرة .

(٧٥) كما هو واضح بأن قرار الانشاء صدر عن الجمعية العامة .

(٧٦) انظر حول الجمعية الصغرى .

P. Vellas, La Commission interimaire de Nations Unies, R.G.D.I.P., 1950, p. 317-332.

ــ ومن ناحية أخرى صدر عن الجمعية العامة فى عام ١٩٥٠ قرار الاتحاد من أجل السلم • ويجىء هذا القرار (٧٧) أيضا لمواجهة آثار الحرب الباردة من استخدام مفرط فى حق الاعتراض وما يترتب عليه من احداث شلل تام فى ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته • وينص القرار على أنه اذا أخفق مجلس الأمن بسبب عدم توافر الاجماع بين أعضائه الدائمين فى القيام بمسئولياته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى فى الحالات التى يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو اخلال به أو عمل من أعمال العدوان ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فورا لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية والمناسبة بما فى ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو لاعادته الى نصابه فى حالات الاخلال بل أو حالات العدوان •

ان هذا القرار يعد تعديلا لميثاق الأمم المتحدة من النواحى التالية :

«١ ــ يسمح القرار للجمعية العامة أن تصدر توصيات لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهة الاخلال بالسلم • ويعطى لها فى هذا الشأن سلطة استعمال القوات المسلحة • وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحده •

٢ ــ تحقيقا لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتها لامكان الاستفادة منها ضمن الوحدات العسكرية للأمم المتحدة ، بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن • ولقد كان ذلك اختصاصا منفردا لمجلس الأمن أيضا •

٣ ــ جعل القرار بالامكان دعوة الجمعية العامة الى دورة طوارىء مستعجلة تنعقد فى ظرف أربع وعشرين ساعة للنظر فى تطبيق

---

(٧٧) انظر حول قرار الاتحاد من اجل السلم :

— P. F. Brugière, Les résolutions amendant les Pouvoirs de l'Assemblée des Nations Unies pour la sécurité collective, R.G.D.I.P., 1953, p. 453-476.

قرار الآتحاد من أجل السلم ، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمن بموافقة تسعة من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها وذلك فى حين أن الدورات الطارئة للجمعية العامة يجب أن يبلغ جدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بشرة أيام على الأقل •

٤ — أوصى القرار باقامة لجنة لمراقبة السلم لمدة سنتين مهمتها مراقبة وقوع أى حالة من حالات التوتر الدولى ، والتى من شأنها تعرض السلم للخطر ووضع تقرير بذلك(٧٨) » •

ان قرار الاتحاد من أجل السلم بهذا المضمون قد مد نطاق اختصاص الجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، واذا كان هناك من اعتراضات حول مدى دستورية هذا القرار (٧٩) ، فانه — كما سنرى — قد لقى تنفيذ القرار موافقة من جانب أولئك الذين اعترضوا على صدوره أو تطبيقه (٨٠) •

(ب) تغير النظرة الى التوصيات :

اذا كان اختصاص الجمعية العامة يقتصر — بوجه عام — على اتخاذ قرارات فى المجالات التنظيمية ، وفيما عدا ذلك لا يخرج ختصاص هذا الجهاز عن اصدار توصيات ليس لها من أثر ملزم على الدول الأعضاء ، فان الممارسة تفيد وجود تغيير فى النظرة الى هذا النوع من الأعمال القانونية •

---

(٧٨) الأستاذ الدكتور جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ص ٤٣٠ — ٤٣١ .

(٧٩) انظر موقف الاتحاد السوفيتى : الأستاذ الدكتور الغنيمى المرجع السابق ص ٥٩٥ — ٥٩٦ وانظر مزيد من التفصيلات الأستاذ الدكتور : مفيد شهاب المرجع السابق ص ٢٦٣ .

(٨٠) انظر لاحقا نشاطات الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلام والأمن الدوليين .

ليس معنى عدم ترتيب أثر ملزم للتوصيات أنهـا لا تتضمن أية قيمة قانونية ، اذ أنه يجب أن ندرك حقيقة هامة وهى أن كل دولة عضو فى منظمة دولية ، مطالبة بأن تفحص بحسن نية التوصيات الصادرة عن أجهزة المنظمة ، حيث أنها تمثل رأى الأغلبية • هذا بالاضافة الى أن كون مبادىء معينة قد تم صياغتها فى شكل توصية ، فانه يصبح لها قيمة مأذون ومرخص بها ، حيث أن التطابق مع مضمونها لا يعد عملا غير قانونى (٨١) • لذا فلا بد من ملاحظة الأمور التالية :

- يجب أن يتم ادراك مغزى التوصـية على أساس أنها اسـتعادة واسترجاع لالتزامات سابقة الوجود ، وواردة فى ميثاق تأسيس المنظمة الصادر عنها التوصية ، **فاذا كانت التوصية ذاتها غير ملزمة، فان المبادىء التى تشملها يجب أن تلتزم بها الدول نظرا لأنهـا تتأسس على نصوص الميثاق (٨٢)** •

- بعيدا عن تأسيس القيمة القانونية للتوصيات بالاستناد الى المواثيق المنشئة للمنظمات الدوليـة ، فان التوصية يجب أن يتم فحصها وتحليلها من الناحيـة الفعلية وليس الناحيـة الشـكلية فقط • فالاختصاص أو النشاط الانشائى للمنظمات الدولية يجب أن ينظر اليه من خلال حقيقته أيضا ، حيث أن الاجراء الذى يتم اتبـاعه لاصدار التوصية يسمح باستيعاب الحقيقة التالية : ان التوصية برغم أنها لا تتمتع بالصفة الالزامية ، فان تكرار اتباعها ، **والاعتداد بها من جانب الدول المعنية ، يسمح بتكوين ما من شأنه أن يخلق قاعدة عرفية (٨٣)** • وعليه فمسألة القيمة القانونية يجب ألا ترى

---

(٨١) الدكتور مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ١٦٥ وما بعدها •

82 — Charpentier (Jean), Le fondement de contrôle des organisations internationales, in : Melanges BURDEAU, L.G.D.J, Paris, 1977, p. 1003

83 — Manin (Ph), Le Droit international public, Masson, Paris, 1979, p. 25.

من خلال الاطار الشكلى للمصدر أو الأداة ، ولكن من خلال الاهتمام بالظروف التى تصاحب اتباع التوصية ، ومضمونها ، ووســائل الرقابة على تطبيقها (٨٤) •

وبوجه عام اذا كانت التوصيات ليس لها قيمة ملزمة ، فانها تتبع مع ذلك بغــرض تنفيــذها (٨٥) ولذا فان تعميم تكييف قانوني واحد للتوصيات لا يمكن اقراره بصــفة مطلقة ، اذ أن هنــاك تنوعا بين التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية ، **والمعيار الذى يجب الاعتداد به هو مدى تعلق الدول بها من خلال البحث عن تقدير مدى تنفيذها** (٨٦) من هنا يجىء الاعتداد بالسلوك الفعلى(٨٧) •

---

84 — Saab (G.), Introduction : Les résolutions dans la formations du droit international du développement, Collaque : Institut univesitaire des hautes internationales, Genéve, 1971, p. 8.,

85 — Jacqué (A lain), Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit International, L.G.D.J., Paris, 1972, p.238

(٨٦) انظر حول تنفيذ القرارات الدولية رسالتنا لنيل دكتوراه الدولة المقدمة الى جامعة باريس .

Mostafa Salama Hussein : Le contrôle des organisations internationales en matière de dévelopment, thèse pour le Doctort d'Etat , Paris, 1982, p. 77 et siuv.

(٨٧) انظر على سبيل ما سيرد لاحقا بشأن انهاء الاستعمار ، حقوق الانسان ، نظام الأفضلية ، واستراتيجيات التنمية .

المبحث الثالث

مجلس الأمن

يحتل مجلس الأمن أهمية بالغة بين مختلف أجهزة الأمم المتحدة بالنظر الى طريقة تشكيله ، ونظام التصويت الذى يتبعه ، هذا الى جانب الاختصاصات الهامة والفعالة التى يملكها ، والتى لم يتم منحها لأى جهاز من الأجهزة الأخرى للمنظمة الدولية .

أولا — تشكيل مجلس الأمن

يجىء تشكيل مجلس الأمن كترجمة حقيقية للفوارق القائمة بين الدول ورغبة فى اعطائه امكانية التصدى لكل ما من شأنه تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر .

ان المجلس فى تشكيله **يقر الفوارق القائمة بين الدول** : فيظهر ذلك من منح الدول الكبرى العضوية الدائمة فى مجلس الأمن . وهكذا فان المجلس يتألف من خمسة عشر عضوا منهم خمس دول دائمة العضوية وهى طبقا لنص المادة ٢٣ فقرة أولى من الميثاق « جمهورية الصين ، فرنسا ، اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندة ، والولايات المتحدة الأمريكية » .

ولكن وجود هذا التمثيل الدائم للدول الكبرى ، لم يمنع من ضرورة تمثيل الدول الأخرى ، لذا فان الجمعية العامة للأمم المتحدة — بنص المادة ١/٢٣ — تنتخب عشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس ، حيث أن مدة العضوية غير الدائمة سنتان (المادة ٢/٢٣) . واذا كان نص المادة المشار اليه قد بين أنه يراعى فى اختيار الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن « بوجه خاص وقبل كل

شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين وفى مقاصد المنظمة الأخرى » ، فقد حدد قرار الجمعية العامة الصادر عام ١٩٦٣ معيارا لتوزيع المقاعد العشرة على أساس التوزيع الجغرافى على النحو التالى : خمسة مقاعد لأفريقيا وآسيا ، مقعد واحد لأوربا الشرقية ، مقعدان لأمريكا اللاتينية ، مقعدان للدول الغربية • ان هذا المعيار يستند على ضرورة مراعاة مؤشرات سياسية لاحداث نوع من التوازن بين مجموعات الدول التى تضمها الأمم المتحدة •

ويلاحظ أن التمتع بعضوية مجلس الأمن سواء أكانت دائمة أم غير دائمة لا يمنع — طبقا لنص المادة ٣١ — من « أن تشترك دول لا تتمتع بعضوية المجلس فى مناقشة أى مسألة تعرض على مجلس الأمن اذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص • ولكن فى هذه الحالة فان الدولة غير العضو ليس لها حق الاشتراك فى التصويت اذا تم اجراؤه » • بل ان ممثلى حركات التحرير قد اشتركوا — كممثل منظمة التحرير الفلسطينية — فى مناقشات مجلس الأمن •

ان تشكيل مجلس الأمن على هذا النحو يؤكد حقيقتين · الحقيقة الأولى أنه يعد اعترافا وتكريسا للأوضاع السائدة فى العلاقات الدولية من وجود دول لها من الامكانيات ما يمكنها من توجيه العلاقات الدولية ، مما يؤدى الى ضرورة اتاحة الفرصة لها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن حتى يتم التصدى للمشاكل الدولية • لذا يصبح واضحا أن مجلس الأمن على عكس الجمعية العامة — لا يأخذ بمبدأ المساواة فى التمثيل بين الدول • فاذا أضفنا الى ذلك المزايا التى تتمتع بها الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن (حق الاعتراض) بان القدر الذى يميز الدول الكبرى عن الدول الأخرى •

الحقيقة الأخرى : لا بد من ادراك أن تشكيل مجلس الأمن على هذا النحو لا يمثل فقط اعترافا بالفوارق القائمة بين الدول ، بل يمثل أيضا محاولة لايجاد جهاز محدود العضوية يستطيع مواجهة الأوضاع

والتى قد تهـدد السلم والأمن الدوليين . لذا فتشكيل مجلس الأمن بالطريقة المشار اليها يحبـذ مزايا الأخذ بمبـدأ التمثيل المحدود فى المنظمات الدولية (٨٨) ، حيث يكفل لها السرعة والفاعليـة فى اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق المهام المناط اليها تحقيقها (٨٩) .

---

(٨٨) انظر حول هذا المبدأ الأسـتاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق ، المرجع السابق ص ١١٠ وما بعدها .

(٨٩) لمجلس الأمن مجموعة من الفروع تتألف من لجان دائمة (لجنـة الجزاء — لجنة قبول الأعضاء الجدد) ولجان مؤقتة (الهدنة فى فلسطين — كشمير — الكونجو) . هذا الى جانب لجنة نزع السلاح ولجنة أركان الحرب التى نصت عليها المادة ٤٧ : « ١ — تشكل لجنة من اركان الحرب تكون مهمتها ان تسـدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسـائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسلح ونزع السـلاح بقدر المستطاع . ٢ — تشكل لجنة أركان الحرب من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم ، وعلى اللجنة أن تدعو اى عضو فى الأمم المتحدة من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك فى عملها اذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئوليتها ان يسـاهم هذا العضو فى عملها . ٣ — لجنة اركان الحرب مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس . اما المسائل المرتبطة بقيادة هذه القوات فستبحث فيما بعـد . ٤ — للجنة أركان الحرب ان تنشىء لجانا فرعيـة اقليمية اذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الاقليمية صاحبة الشأن » .

وبرغم تشكيل هذه اللجنة فى بداية تكوين الأمم المتحدة ، فانها أصبحت مجمدة النشاط بسبب الاختـلاف بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحـاد السوفيتى . يضاف الى ذلك : قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك ، قوات الطوارىء التابعـة للأمم المتحـدة ، قوة الأمم المتحـدة لصيانة السلم فى قبرص ، فريق الأمم المتحـدة العسكرى فى الهنـد وباكسـتان ، وهيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين .

ثانيا ــ ادارة مجلس الأمن

لتحقيق الفاعلية والسرعة لأداء المهام المناط اليه تحقيقها ، فان مبدأ الاستمرارية هو الموجه لادارة مجلس الأمن • فلا غرو أن نصت المادة ٢٨/١ على أن « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار » • لذا فان أعضاءه يتواجدون بصفة مستمرة فى مقر المنظمة فى نيويورك • ويجتمع المجلس فى الحال حيث تقتضى الظروف ذلك بناء على دعوة من رئيسه ، بالاضافة الى عقد اجتماعات دورية •

وتتم رئاسة المجلس بالتناوب بين الدول الأعضاء لمدة شهر واحد فقط • ويحضر الأمين العام اجتماعات المجلس (المادة ٩٨) ، حيث يقوم باعداد جدول أعمال مؤقت للمجلس •

واذا كان مجلس الأمن يعقد اجتماعاته فى الغالب فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك ، فان له أن يعقدها فى خارج هذا المقر (المادة ٣/٣٧) • وقد تم ذلك عدة مرات حيث عقد المجلس اجتماعات فى باريس عامى ١٩٤٨ ، ١٩٥١ ، وفى اديس أبابا عام ١٩٧٢ ، وفى باناما عام ١٩٧٣ • ان هذه الاجتماعات كانت تمثل اتجاها من جانب المجلس لابراز اهتمامه ببعض مشاكل معينة أو مناطق محددة •

ثالثا ــ نظام التصويت

يعد نظام التصويت المتبع فى مجلس الأمن احدى السمات الرئيسية المميزة لهذا الجهاز عن غيره من أجهزة الأمم المتحدة • بل نستطيع أن نقرر أن كل نشاط المجلس ، بل كل فاعلية الأمم المتحدة تتوقف على اعمال نظام التصويت فى هذا الجهاز لذا فلا غرو أن نجد اتجاها من جانب الميثاق لتحديد القواعد الواجب اتباعها لدى الالتجاء الى التصويت ، يقابله مجموعة من الممارسات نشأت فى أعقاب تطورات معينة صادفها نشاط المجلس •

١ ـ اتجاه الميثاق :

يستفاد من نص المادة ٢٧ من الميثاق أن لكل دولة عضو فى المجلس صوت واحد ، وأن قرارات وتوصيات المجلس تصدر بالأغلبية أى تسعة أصوات • واذا كان منح كل دولة صوتا واحدا ، والأخذ مبدأ الأغلبية خلافا لعهد العصبة الذى كان يغلب مبدأ الاجماع ـ يعد من الأمور الجديرة بالملاحظة ، فان واضعى الميثاق أوردوا مبدأ أفرغ كلا من المساواة فى التصويت ، والأغلبية فى اتخاذ القرارات من مضمونها • ويظهر ذلك فى منح الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن ما يطلق عليه حق الاعتراض أو الفيتو (٩٠) •

حيث يشترط ـ فى حالات معينة ـ لدى احتساب الأغلبية ضرورة أن يتضمن ذلك الموافقة الاجماعية للدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن لامكان اصدار القرار ، فعدم تحقيق الموافقة الاجماعية لهـذه الدول ، أى أن اعتراض احداها فقط ، يترتب عليـه ، عدم صـدور القرار • وهكذا فان اجمـاع الدول دائمة العضوية ضرورى من أجل صحة ما يصدر عن المجلس من قرارات • أمام هذا الوضع يتعين أولا بيان أسباب منح حق الاعتراض ، ومن ثم دراسة مجال أعماله •

(أ) أسباب منح حق الاعتراض :

فى أثناء المراحل السابقة لصدور ميثاق الأمم المتحدة اعترض عدد من الدول على منح حق الاعتراض نظرا لأنه يخل بمبدأ المساواة الذى تستند اليه المنظمة الدولية • ومع ذلك فان الدول الكبرى « أصرت على

---

(٩٠) انظر حول حق الاعتراض :

— Yuen-Li-Liang : The problem of voting in the security Council, A.J.I.L., 1948, p. 887-859.

— N. J. Padelford, The use o fthe veto, International Organization, 1948, p. 227-246.

اقرار حق الفيتو كشرط لانضمامها الى المنظمة الدولية ، مستندة فى ذلك الى دعوى أن مسئولياتها فى حفظ السلام الدولى تقتضى أن يكون لها رأى متميز حاسم فى المسائل المتعلقة به ، والى أنه يتعذر تنفيذ قرار فى هذا المجال ، تصدره أغلبية الدول الأعضاء ولا توافق عليه احدى الدول الكبرى ، وقد أكدت هذه الدول ... أنها لن تستخدم حق الفيتو الا فى أضيق الحدود ، وأنه سيحدوها دائما عند كل تصويت الاحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى » (٩١) .

ان الأخذ بحق الاعتراض يعد اعترافا اضافيا من جانب واضعى الميثاق بالفوارق الموجودة بين الدول ، فاذا كان الميثاق قد منح الدول الكبرى حق العضوية الدائمة فى مجلس الأمن ، فانه كان من المنطقى أن يقرن ذلك باعطائهم مزية اضافية لدى اجراء التصويت ، والا أصبح تمثيلهم الدائم بدون معنى فى ظل وجود الأغلبية من دول غير دائمة العضوية .

لقد واجه حق الاعتراض مناقشات متعددة حول جدواه (٩٢) .

---

(٩١) نقلا عن الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣

(٩٢) يلخص ذلك الدكتور احمد ابو الوفا ، المرجع السابق ص ٤٤٧ — ٤٤٨ : « اثار حق الاعتراض أو الفيتو بصدد الابقاء عليه عدة مناقشات : فينادى البعض بابقائه استنادا الى الحجة التقليدية بأنه ميزة للدول الكبرى تساعدها على تحمل مسئولياتها فى حفظ السلم والأمن الدولى ، بينما يذهب آخرون الى المطالبة بالغائه او التقييد من حالات استخدامه باعتبار انه سبب فشل الأمم المتحدة فى القيـــام بمسئولياتها كما يجب فى مجال حفظ السلم والأمن الدولى . وفى اعتقادنا (الدكتور ابو الوفا) أنه يجب على الأمم المتحدة البحث عن نظام آخر غير نظام الفيتو وذلك لأسباب عديدة : **سبب عملى** يرجع الى ما يمكن استخلاصه من تجربة الامم المتحدة حتى الآن ، فقد اضر استخدام هذا الحق كثيرا بالمنظمة الدولية ويكفى ان مجلس الأمن قد عجز عن اعادة السلم والأمن الدولى — فى كثير من الحالات — الى نصابهما برغم قيـــام العديد من الحروب ورغم وجود اعتداءات مستمرة ووجود احتلال للأراضى بل وضم لها ، وسبب **منطقى** هو أن الدول الكبرى لا يمكن أن تستخدم هذا

ولكن الحقيقة التى لا يمكن انكارها أن الميثاق قد أعطى الأفضلية ورجح شلل المنظمة ، وعدم قيامها بتحمل مسئولياتها تجاه أزمة معينة ، على القيام بعمل ينطوى على حدوث نزاع أو مواجهة مع احدى الدول الدائمة العضوية (٩٣) •

(ب) مجال اعمال حق الاعتراض :

المسائل الموضوعية :

كما أسلفنا فانه لا يتم اعمال حق الاعتراض فى المسائل الاجرائية ، فمجاله المسائل الموضوعية • لذا يصبح من المحتم معرفة المقصود بكل نوع من هذه المسائل •

يلاحظ بادىء ذى بدء أن مجلس الأمن ذاته هو المختص بتكييف المسائل المعروضة أمامه ، اذ لم يحدد الميثاق أو يحصر ذلك • وعليه

الحق ضد دولة تابعة لها ، فلو قامت احداها باعتداء او بتهديد للسلم والأمن الدولى واراد مجلس الأمن توقيع العقاب عليها فانه سيعجز عن ذلك لأنها حيئذ ستلجأ الى استعمال حق الاعتراض اذ من غير المتصور ان تصوت على عقوبات توقع ضدها . وأخيرا **سبب قانونى** يتمثل فى ان مبدأ حسن النية فى الوفاء بالالتزامات الدولية هو المبدأ الذى يجب ان يحكم تصرفات اشخاص القانون الدولى ، وهذا المبدأ ليس بحاجة الى مبدأ آخر يكمله (نعنى بذلك حق الاعتراض او الفيتو) وما فشـــل الأمم المتحدة او مجلس الأمن فى حل العديد من المنازعات الدولية الحالية الا نتيجة لغياب هذا المبدأ عن ذهن الدول الكبرى التى تراعى كثيرا الاعتبارات السياسية وعلاقتها مع اطراف النزاع بينما تنحى الاعتبارات القانونية وما يجب ان يطبق الى المقام الثانى •

(٩٣) يعبر عن هذه الحقيقة الأستاذ Virally :

La Charte préfére l'inaction de Organisation le non-acomplissement de ses responsabilités dans une crise donnée, à une action susceptible de mettre L.O.N.U. en conflit avec l'un des Cinq" l'Organisation mondiale, A. Colin, Paris, 1972, p 103-104.

فان تكييف المجلس فى هذه الحالة تعد مسألة موضوعية يتعين أن يتضمن القرار الصادر بالأغلبية موافقة جميع الدول دائمة العغضوية عليه .

لقد اتفقت الدول دائمة العضوية فى تصريح مشترك صادر عنها اعتبار المسائل التالية اجرائية : تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر المنظمة ، وجوب عقد أجتماعات دورية لمجلس الأمن ، عقد اجتماعات المجلس فى غير مقر المنظمة ، انشاء أجهزة فرعية تابعة للمجلس ، وضع لائحة الاجراءات ، اشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح العضو بصفة خاصة ، دعوة أية دولة تكون طرفا فى نزاع معروض على المجلس لبحثه فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت .

وخارج نطاق هذه المسائل ذات الطبيعة الاجرائية ، والمتفق عليها بين الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن ، فان المسائل الأخرى تخضع لتكييف هذه الدول ؛ والذى يعد — كما سبق أن ذكرنا — مسألة موضوعية يتعين موافقة كل الدول الخمس لاعتبارها أو عدم اعتبارها كذلك لامكان اصدار القرار بالأغلبية .

وهناك ملاحظتان :

الملاحظة الأولى أنه لدى أجراء عملية انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية « لا يكون هناك تمييز بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين » (المادة ٢/١٠) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

الملاحظة الأخرى : بالنسبة لدعوة مؤتمر لاعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة ، فيتم الدعوة اليه بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة وبموافقة تسعة ما من أعضاء مجلس الأمن . (المادة ١/١٠٩) : فلا يشترط أن يكون بين الدول الأخيرة من لهم حق العضوية الدائمة فى المجلس .

الدول الأطراف فى موقف :

ميز الميثـاق بين الموقف Situation والنـزاع differend وأعطى الدول الدائمة العضوية فى المجلس والأطراف فى موقف الحق فى الاشتراك فى التصويت . أما الدول التى تندرج تحت هذه الطائفة ، والأطراف فى نزاع فلا يحق لهم الاشتراك فى التصويت .

ويقوم المجلس ـ كما هو الحال بالنسبة للمسائل الموضوعية ـ بتكييف طبيعة المسألة المعروضة عليه ، حيث يعد ذلك أيضـا مسألة موضوعية يتعين موافقة الدول دائمة العضوية ضمن الأغلبية المطلوبة لاصدار القرار . « ومن الثابت أنه اذا ادعت دولة ادعاء ما أنكرته عليها دولة أخرى ، كان الأمر نزاعا يحمل معنى الخصومة ، أما الموقف فحالة عامة تنطوى على مشكلات سـياسية تتعلق بمصالح عدة دول أو المجتمع الدولى ككل » [٩٤] .

تطبيق اجراءات القمع وفقا لأحكام الفصل السابق من الميثاق :

وهى اجراءات سندرسها لاحقا .

٢ ـ الممارسـة :

تشترط المادة ٢/٢٧ من الميثاق توافر أغلبية تسعة أعضـاء من بينها موافقة الدول دائمة العضوية لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الموضوعية . ان مقتضيات التفسير اللفظى للنص يؤدى الى ترتيب نتيجة مقتضاها أن امتناع أى من الدول المذكورة عن التصويت بعد اعتراضا عليه . ولكن تؤكد الممارسة أنه تم تفسير النص المذكور تفسيرا مرنا ، حيث لا يعـد الامتناع عن التصويت تصويتا سلبيا ،

---

(٩٤) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٣٠٦ .

ولا يعتبر بالتالى ممارسة لحق الاعتراض • ان هذا التفسير يدخل نطاق العرف المعدل للميثاق (٩٥) •

ولم تقتصر الممارسة على استبعاد حالة الامتناع عن التصويت من عداد حالات استخدام حق الاعتراض ، بل امتدت أيضا الى اعتبار غياب الدولة العضو دائمة العضوية عن حضور جلسات المجلس لا يمنع طالما توافرت الأغلبية اللازمة لاصدار القرارات • ان التغيب يعد موقفا لا يعبر على الموافقة أو الاعتراض بل هو عمل حيادى (٩٦) •

وكما سبق أن أشرنا فلقد كان من نتائج الاسراف أو التعسف فى استخدام حق الاعتراض أن صدر قرار الاتحاد من أجل السلم لمواجهة حالة غل يد المجلس عن أداء مسئولياته فى حفظ السلم والأمن الدوليين •

رابعا ـ اختصاصات مجلس الأمن

تعد الاختصاصات الممنوحة لمجلس الأمن من أكثر الاختصاصات اتساعا وشمولا بالمقارنة الى تلك التى تملكها الأجهزة الأخرى التابعة للأمم المتحدة • ويلاحظ ـ بادىء ذى بدء ـ أن جوهر هذه الاختصاصات يكمن فى تصدى مجلس الأمن لمهمة حفظ السلم والأمن الدوليين • فلقد أشارت المادة ١/٢٤ من الميثاق وأناطت الى مجلس الأمن العمل على تحقيق هذه المهمة بنصها على أنه : « رغبة فى أن يكون

---

(٩٥) حول دور العرف فى تكوين قواعد القانون الدولى انظر ـ بصفة خاصة ـ التقرير التالى :

Charpentier (J.), Tendances de l'élaboration du droit international coutumier, in : L'élaboration du droit international, colloque dela S.F.D.I, A. pédone, Paris 1975, p. 134 et suiv.

(96) Fromont(M.), L'abstention dans les votes au sein des organisations internationales, A.F.D.I, 1967, p. 492-493.

العمل الذى تقوم به الأمم المتحدة سريعا وفعالا ، يعهد أعضاء تلك المنظمة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيـامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » •

ولدراسة هذه المهمة يتعين التمييز بين التدخل غير المباشر (١) ، والتدخل المباشر (٢) للمجلس ، ثم بيان اختصاصاته الأخرى (٣) •

١ ــ التدخل غير المباشر :

يقصد بالتدخل غير المباشر قيام مجلس الأمن بالعمل على تهيئة المناخ من أجل حل المنازعات التى تنشب بين الدول الأعضاء ، دون أن يكون تدخله ملزما لأطراف النزاع ، أو أن يتخذ اجراءات ملزمة من جانبه تنهى النزاع القائم أو تجمده • فكل ما يتعلق بالتدخل غير المباشر يعد غير ملزم لأطراف النزاع •

واذا كان تكييف تدخل المجلس تعترضه صعوبات متعددة نظرا لأن كل توصية أو قرار يصدر عن المجلس يرتبط بالظروف التى تصاحب اتباعه ، بالاضافة الى عدم الاشارة الى نصوص الميثاق التى يستند اليها ، فان التدخل غير المباشر يمكن أن يظهر ــ بوجه عام ــ فى مجموعة من الحالات التى بينها الميثاق ، ونص عليها فى الفصل السادس المتعلق بحل المنازعات حلا سلميا •

ويحسن لبيان ذلك أن نوضـح أولا طرق عرض النزاع على المجلس ، ثم مضمون اختصاص المجلس فى كل حالة •

١ ــ طرق عرض النزاع على المجلس :

اذا كان مجلس الأمن يباشر مهمة العمل على حفظ السلم والأمن الدوليين ، فان اختصاصه بالنظر فى المنازعات التى من شأن استمرارها

تعريض السلم والأمن الدوليين للتهديد أو للخطر يتم اما بمبـادرة من المجلس ذاته أو اذا طلب منه ذلك •

المبادرة من مجلس الأمن ذاته :

وهذا ما نصت عليه المادة ٣٤ « لمجلس الأمن أن يفحص أى نزاع أو أى موقف يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلام والأمن الدوليين » •

طلب تدخل مجلس الأمن :

وهذا يتم من خلال الجهات التالية :

● الجمعية العـامة : فتنص المادة ٣/١١ على أنه « للجمعية العـامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر » •

● الأمين العام للأمم المتحدة : فوفقا للمادة ٩٩ أنه « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين » •

● الدول الأعضاء : حيث بينت المادة ١/٣٥ أنه « لكل عضو من الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن ••• الى أى نزاع أو موقف ••• » ويلحق بهذه الحالة ما اذا أخفق أطراف النزاع عن حله طبقا لنص المادة ١/٣٣ (٩٧) ، حيث تنص المادة ١/٣٧ على أنه اذا أخفقت الدول التى تقوم بينها نزاع من النوع المشار اليه فى المادة الثالثة والثلاثين فى حاله بالوسـائل المبينة فى تلك المادة وجب عليها أن تعرضـه على مجلس الأمن •

---

(٩٧) انظر لاحقا نص المادة ١/٣٣ .

● الدول غير الأعضـــاء فى الأمم المتحدة : حيث أشارت المادة ٢/٣٥ على أنه « لكل دولة ليست عضوا فى الأمم المتحـدة أن تنبه مجلس الأمن ٠٠٠ الى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليه فى هذا الميثاق » ٠

وبرغم وجود هذه الفروض أو الحالات فان تدخل مجلس الأمن ليس وجوبيا ٠ فاذا نظر النزاع فان له أن يجرى مناقشات حوله ، وله فى ذلك أن يدعو من يشـــاء من الدول غير الأعضـــاء فى المجلس للمشاركة فيها دون أن تعطى حق التصويت (المادة ٣١) ٠

(ب) مضمون اختصاص المجلس :

لمجلس الأمن أن يتخذ الاجراءات التالية لدرء أى نزاع قد يعرض السلم والأمن الدوليين للتهديد أو للخطر :

● دعوة أطراف النزاع الى تسويته باحـدى الطرق المنصوص عليها فى المادة ٣٣ من الميثاق (٩٩) المفاوضة (١٠٠) ، التحقيق (١٠١) ،

---

(٩٩) انظر حول حل المنازعات بالطرق السلمية : الدكتور مصطفى سلامة حسين ، العلاقات الدولية المرجع السابق ص ٢١٦ وما بعدها .

(١٠٠) « تتم اما من خلال اجهزة العلاقات الدبلوماسية بين الأطراف المتنازعة ، أو عن طريق الدعوة لمؤتمر يتم انعقاده خصيصا من اجل النزاع موضوع البحث ، أو فى اطار الاجتماعات الدورية التى تتم بين هذه الأطراف. واذا كللت المفاوضات بالنجاح يصدر اعلان مشترك يشمل ما تم الاتفـــاق عليه أو يجرى تبادل وثائق او ابرام اتفاقية » المرجع السابق ص ٢١٩ .

(١٠١) وهو اجراء يهدف الى حل النزاع الدولى عن طريق السعى الى المعرفة الكاملة للوقائع ، من جانب جهاز يتكفل بأداء هذه المهمة حيث تعطى له الضمانات الكافية لأداء مهمته على أكمل وجه ويتشكل عادة من افراد ينتمون الى الدول المتنازعة ، أو الى دول أخرى ، ويختار اعضـــاء جهـــاز التحقيق على أساس ما لهم من خبرة او اختصاص فى المجال محل النزاع . وقد يتكون الجهاز من لجنة خاصة بمناسبة النزاع المثار ، أو لجنة

الوســاطة (١٠٢) ؛ التــوفيق (١٠٣) ، التحــكيم (١٠٤) التســوية

خاصة فى أطار دائم . ويترتب على مباشرة التحقيق أن يتم فحص وتحديد الوقائع ، وبذلك تتضح أسباب ونتائج النزاع القائم والمسئولية الناتجة عنه . وللأطراف المعنية حرية تقدير ما يجب اتخاذه من اجراءات فى ضوء النتائج التى تتوصل اليها لجنة التحقيق . المرجع السابق ص ٢٢٢ .

(١٠٢) يقصد بالوساطة قيـام طرف ثالث بالاشتراك فى المفاوضات واقتراح حل للنزاع . وهنا يجب التمييز بينها وبين المساعى الحميدة التى تقتصر على قيام طرف ثالث — بموافقة الأطراف المتنازعة — بالتقريب بينها ، أو استئنافها لدى توقفها . وعليـــه فالمساعى الحميدة لا تتضمن اقتراح حلول لانهاء النزاع القائم ، أما الوسـاطة فهى تتعدى هذه المرحلة بأن يقوم الطرف الثالث بالاشـــتراك فى المفاوضات ويقترح حلا للنزاع . المرجع السابق ص ٢٢٠ .

(١٠٣) يعد التوفيق من أحدث طرق حل المنازعات الدولية ، فلم يجر العمل به الا فى أعقاب الحرب العالمية الأولى . ويقوم به جهاز يتولى فض المنازعات التى تنشـأ بين الأطراف المعنية ، وبحث الوقائع والمشـــاكل القانونية ، ثم صياغة تقرير عنها يتضمن بيـــان أوجه الاختلاف القائمة ، والمقترحات التى من شأنها تسوية النزاع . . . وتكمن أهمية التوفيق فى ان الجهاز المختص يبحث عن حل للنزاع مقبول من الأطراف المعنية ، وهو لدى أداء هذه المهمة لا يقتصر على مجرد فحص المســـائل القانونية فقط ، وانما يسعى الى اثارة كل مسألة يكون من شأنها تمهيد الطريق وتعبيده للوصول الى حل . لذلك فان مراعاة مصالح الأطراف المتنازعة تكون الأساس الذى تبنى عليه مهمة لجان التوفيق . فهو غالبا ما ينتهى الى صـــياغة حلول تصالحية . المرجع السابق ص ٢٢٣ — ٢٢٤ .

(١٠٤) ويقصد به « قيام شخص او هيئة فى الفصل فى نزاع دولى بموجب قرار ملزم وفقا للقانون وبناء على طلب اطراف النزاع . وهنـاك ثلاث صيغ لاختيار جهاز التحكيم : اختيار محكم محايد بواسطة الطرفين المتنازعين — تشكيل لجنة مختلطة من اثنين او اربعة أعضاء يمثلون الطرفين المتنازعين بالتساوى مع تدخل طرف ثالث يعمل كمحكم مرجح — اختيار جهـــاز جماعى من محكمين يمثلون الطرفين المتنـــازعين ، وثلاثة محكمين محايدين . وتشترك كل حالات اللجوء الى التحكيم فى انهـــا تتطلب وجود اتفاق بين الأطراف المتنازعة ، وهو قد يتم بعد قيام النزاع أو قبل ذلك . وفى الحالة الأولى نكون بصدد تحكيم اختيارى . اما فى الحالة الأخرى فهناك

القضائية (١٠٥) ، أو أن يلجأوا الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية (١٠٦) او غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارهم .

ويلاحظ أن دعوة مجلس الأمن اختيارية وليست الزامية .

● تحديد وسيلة معينة لفض النزاع القائم ، اذ تنص المادة ١/٣٦ على أن « لمجلس الأمن فى أية مرحلة من مراحل نزاع من النوع المشار اليه فى المادة ٣٣ أو موقف شبيه أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية » . ولهذا الجهاز أثناء قيامه بذلك لا بد أن يراعى — وفقا للمادة ٢/٣٦ — « ما اتخذه المتنازعون من اجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم ، كذلك تنص المادة ٣/٣٦ على أن يراعى أيضا أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع — بصفة

تحكيم الزامى . وليس المقصود هنا بالاختيارية أو الالزامية طبيعة الحكم الصادر من هيئة التحكيم : اذ انه فى كل الحالات ملزمة للأطراف المنازعة ، وانما المقصود طريقة الالتجاء اليه : هل تلتزم الأطراف المتنازعة بسلوك هذا الطريق مقدما قبل ان ينشأ النزاع ، أم أن ذلك يتم بعد نشوئه ؟

والقانون المطبق على التحكيم هو ما يتفق عليه الأطراف المتنازعة وقرار التحكيم يصدر بالأغلبية ، وله قوة الأحكام القضائية ، فتلتزم به أطراف النزاع . فيعد قرار التحكيم نهائيا لا يجوز الطعن فيه بالاستئناف . وله أثر نسبى فلا يعد ملزما الا بين أطراف النزاع . ويلاحظ أن قرار التحكيم يتوقف تنفيذه على ارادة الأطراف المتنازعة : فالصفة الملزمة له لا تعنى قابليته للتنفيذ ، حيث لا توجد فى المجتمع الدولى سلطة تنفيذية يعهد اليها بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية . المرجع السابق ص ٢٤١ — ٢٤٦ .

(١٠٥) انظر لاحقا محكمة العدل الدولية .

(١٠٦) انظر النظام الخاص لفض المنازعات فى المنظمات الاقليمية التالية : منظمة الدول الأمريكية — جامعة الدول العربية — منظمة الوحدة الافريقية — المنظمات الأوربية . المرجع السابق ص ٢٣٣ — ٢٣٦ .

وانظر بقدر من التفصيل منظمة الوحدة الافريقية : الدكتور مصطفى سلامة حسين : التنظيم الدولى المنظمات الاقليمية والمنظمات الاقتصادية ، المرجع السابق ص ١١٥ — ١١٩ .

عامة – أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى للمحكمة » •

● فى حالة اخفاق الوسائل السابقة ، فان على الدول أطراف النزاع أن تعرضه على المجلس ، فاذا رأى أن استمرار هذا النزاع من شأنه ، أن يعرض فعلا للخطر السلم والأمن الدوليين قرر ما اذا كان يقوم بعمل وفقا للمادة ٣٦ أو يوصى بما يراه ملائما من شروط لحل النزاع (المادة ٣٧/٢) أى أن للمجلس وضع أسس حل المنازعات بين الدول المعنية •

ويلاحظ أن للمجلس – وفقا لنص المادة ٣٨ – اذا طلب جميع المتنازعين ذلك أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سليما •

٢ – التدخل المباشر :

يقصد بالتدخل المباشر حق مجلس الأمن فى اتخاذ الاجراءات المناسبة والملزمة لدى وقوع ما يهدد فعلا السلم أو يحل به أو حدوث عمل من أعمال العدوان (المادة ٣٩) • ان هذا التدخل يتم من ناحية تلقائيا من جانب المجلس ، فلا يتوقف على عرض الوضع المتأزم عليه من قبل الأطراف المعنية ، ومن ناحية أخرى للمجلس أن يتخذ ما يلزم لدرء أى من الأوضاع المنصوص عليها وهى تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع عدوان •

وقد تكفلت أحكام الفصل السابع من الميثاق فى بيان اختصاص المجلس فى هذه الحالات (فيما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلام أو الاخلال به ووقوع العدوان) ولبيان التدخل المباشر لمجلس الأمن يلزم أولا عرض خصائصه ثم مضمون اختصاصه •

(أ) خصائص التدخل المباشر :

١ – تأزم الوضع الدولى : فممارسة المجلس لاختصاصاته المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق تقتضى أن يتأزم الوضع

الدولى نتيجة حدوث ما من شأنه أن يهدد السلم أو يخل به أو وقوع عمل من أعمال العدوان • ان تقدير توافر حالة من هذه الحالات يعد من المسائل الموضوعية ، والتى يلزم لاقرارها صدور قرار بالأغلبية متضمنا الموافقة الاجماعية للدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن • ويترتب على ذلك – كما سنرى – أن المجلس لا يجد الفرصة نظرا للاختلافات القائمة بين هذه الدول – لاقرار وجود هذا الوضع المتأزم • يضاف الى ذلك ما سبق أن أشرنا اليه بشأن مسألة العدوان (١٠٧) •

٢ – **اتخاذ قرارات ملزمة** : فالأعمال القانونية الصادرة عن المجلس لها صفة ملزمة للدول الأعضاء ، فهى ليست بالتوصيات التى لها قيمة الزامية • ويؤيد ذلك :

● المادة ٤٨ والتى تنص على أن « ١ – الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء حسبما يقرر المجلس • ٢ – يقوم بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها » •

● المادة ٤٩ « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » •

● المادة ٢٥ « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » •

● المادة ٢/٥ « يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون

---

(١٠٧) انظر ما سبق بشأن العدوان ، وكذا انظر لاحقات ممارسات الأمم المتحدة .

عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع أو القمع » •

وغنى عن البيان أنه من الضرورى موافقة الدول دائمة العضوية على اتخاذ القرارات الملزمة فى نطاق الفصل السابع •

« ان اعطاء المجلس سلطة اصدار قرارات ملزمة فى هذا المجال يعتبر بمثابة الثورة فى التنظيم الدولى المعاصر ، اذ لم يكن لما ينتهى مجلس العصبة الى وجوب توقيعه من عقوبات أية صفة ملزمة » (١٠٨)•

٣ ــ **امتناع الدفع بقيد الاختصاص الداخلى** : فاذا كانت المادة ٢/٧ تنص على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » ، فان النص ذاته يضيف آن « **هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع** » •

٤ ــ سلطة الملاءمة فى اتخاذ للتدابير المناسبة :

فحيث أن لكل وضع ظروفه ومقتضياته ، فان لمجلس الأمن سلطة تقديرية فى اتخاذ الاجراء الملائم ، ويبدو ذلك واضحا فيما يلى :

● نطاق التنفيذ : فلدى تقرير اجراءات القمع ، فان تنفيذ « قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها **جميع** أعضاء الأمم المتحدة **او بعض** هؤلاء الأعضاء حسبما يقرر المجلس (المادة ١/٤٨) •

---

(١٠٨) الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ ــ ١٢٥ •

● أنواع الاجراءات : فهى قد تكون مؤقتـــة عسكرية أو غير عسكرية على التفصيل الذى سيرد بشأن مضمون اختصاص مجلس الأمن •

(ب) مضمون اختصاص المجلس :

نظرة عامة على أحكام الفصل السابع تبين أن هناك ثلاثة أنواع من الاجراءات الملزمة يملك مجلس الأمن اتخاذها لمواجهة تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان •

النوع الأول ــ التدابير المؤقتة : يحق لمجلس الأمن طبقا للمادة ٤٠ « أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة » وتتميز هذه التدابير بطبيعتها المؤقتة المتعددة •

● فهى من ناحية مؤقتة لا تخل بحقوق المتنـــازعين ومطالبهم أو مراكزهم •

● ومن ناحية أخرى فهى متعـــددة فتشمل طلب وقف اطلاق النار ، أو سحب القوات المتحاربة الى خطوط معينة أو الامتناع عن توريد المعدات الحربية •

النوع الثـــانى ــ التدابير غير العســـكرية : وهى لا تتضمن استخدام القوة المسلحة ، فلقد نصت المادة ٤١ على أنه « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصـــلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العـــلاقات الدبلوماسية » •

النوع الثالث ــ التدابير العسكرية : ويتم اتخاذها اذا ثبت أن الاجراءات غير العسكرية التى تم اقرارها مسبقا من قبل المجلس وفقا

للمادة ٤١ لا تفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به (المادة ٤٢) وهكذا أشار هذا النص الى أن لمجلس الأمن « أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصابه • ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » •

وكما سبق أن أشرنا فيشترط لاتخاذ أى من هذه التدابير موافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمن متضمنة الدول دائمة العضوية به •

ومن أجل وضع هذه التدابير موضع التنفيذ ، أورد الفصل السابع من الميثاق مجموعة من الوسائل تكفل وتنظم تحقيق الغرض منها • ان كل هذه الاجراءات مجتمعة تهدف الى تحقيق ما سمى بنظام الأمن الجماعى ، وهو نظام نظرى لم يجد الفرصة — كما سنرى — لتطبيقه (١٠٩) •

---

(١٠٩) لما كانت النصوص التالية نظرية أكثر منها عملية فاننا سنكتفى — لغرض استكمال العرض — بذكرها :

المادة ٤٣ : « ١ — يتعهد جميع اعضاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهمة فى حفظ السلام والأمن الدوليين ، ان يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء علي طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ومن ذلك حق المرور • ٢ — تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن وتبرم بين مجلس الأمن وبين اعضاء الأمم المتحدة او بينه وبين مجموعات من اعضاء الأمم المتحدة وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات اوضاعها الدستورية » .

المادة ٤٤ : « اذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة فانه قبل ان يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاء بالالتزامات المنصوص عليها فى المدة الثالثة والأربعين ، ينبغى له أن يدعو هذا العضو الى ان يشترك اذا شاء فى القرارات التى يصدرها فيما يختص باستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة .

٣ ـ الاختصاصات الأخرى لمجلس الأمن :

وهى اما أن تكون انفرادية يمارسها مجلس الأمن دون غيره من أجهزة الأمم المتحدة ، واما أن تكون مشتركة حيث يلزم تدخل الجمعية العامة مع المجلس لصحة ممارستها .

المادة ٤٥ ـ رغبة فى تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية وطنية يمكن استخدامها فورا لاعمال القمع الدولية المشتركة . ويحـدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط لأعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفى الحدود الواردة فى الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة الثالثة والأربعين » .

المادة ٤٦ ـ الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب .

المادة ٤٧ ـ ١ ـ تشكل لجنـة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السـلاح بقـدر المستطاع . ٢ ـ تشكل لجنة اركان الحرب من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم ، وعلى اللجنة أن تدعو أى عضو فى الأمم المتحدة من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك فى عملها اذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئوليتها أن يساهم هذا العضو فى عملها . ٣ ـ لجنة أركان الحرب مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس . أما المسائل المرتبطة بقيادة هذان نستبحث فيما بعد . ٤ ـ للجنة أركان الحرب أن تنشىء لجانا فرعية اقليمية اذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعد التشاور مع الوكالات الاقليمية صاحبة الشأن .

(أ) الاختصاصات الانفرادية (١١٠) :

وتشتمل ما يلى :

● مباشرة جميـع وظائف الأمم المتحـدة المتعلقـة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها (المادة ١/٨٣) •

● العمل على تنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية حيث أنه « اذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس اذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته ، أو يصدر قرارا بالتـدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » • (المادة ٢/٩٤) •

● تحديد الشروط التى يجوز بمقتضاها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام محكمة العدل الدوليـة (المادة ٢/٣٥ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية) •

● تنظيم التسليح حيث « يكون مجلس الأمن مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها فى المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح » (المادة ٢٦)

(ب) الاختصاصات المشتركة :

وهى تتضمن :

● اختيار الأمين العام للأمم المتحدة : فتنص المادة ٩٧ على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية من مجلس الأمن »•

---

(١١٠) وغنى عن البيان ان مجلس الأمن وفقا لنص المادة ١٢ عندما يباشر « بصدد نزاع او موقف الوظائف التى رسمت فى هذا الميثاق فليس للجمعية العامة أن تقدم اية توصية فى شان هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب ذلك منها مجلس الأمن .

● قبول الأعضـاء الجدد فى الأمم المتحدة : فوفقا لنص المادة الرابعة فان « قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن » •

● وقف العضوية : فطبقا لنص المـادة الخامسة فانه « يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن •

● الفصل من الأمم المتحدة : فتنص المادة السادسة على أنه « اذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثـاق جاز للجمعية أن تفصله من الهيئة بناء على توصية من مجلس الأمن » •

● انتخاب القضاة فى محكمة العدل الدولية : فتنص المادة الثانية من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدوليـة على أن « يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، مستقلا عن الآخر ، بانتخاب أعضاء المحكمة •

● تحديد شروط انضمام الدول غير الأعضاء فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدوليـة : فتنص المادة ٢/٩٣ على أنه « يجوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بنـاء على توصية مجلس الأمن » •

المبحث الرابع

الأمانة العـــامة

تعد الأمانة العامة من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة • وبرغم أن ترتيبها جاء فى نهاية المادة السابعة التى حددت هذه الأجهزة ، فان الممارسة تثبت وتؤكد أهمية هذا الجهاز فى نشـــاط الأمم المتحدة من الناحيتين الادارية والسياسية • ويحكم الفصـــل الخامس عشر من الميثاق تنظيم واختصاصات الأمانة العامة •

أولا ـــ تشكيل الأمانة العامة

تتشكل الأمانة العامة للأمم المتحدة من أمين عام يرأس عددا من الموظفين يقومون بممارسة مجموعة من الاختصاصات داخل اطار عدة مكاتب وادارات • ويتعين لشرح معالم التشكيل بيان كيفية تعيين الأمين العام ثم الاشارة الى الادارات والفروع التابعة له •

١ ـــ تعيين الأمين العام :

يتم تعيين الأمين العام للأمم المتحدة من قبل الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٩٧) وهنـــاك ملاحظتان جديرتان بالتسجيل بالنسبة لطريقة التعيين :

الملاحظة الأولى : ان توصية مجلس الأمن تعد اجراء لا بد منه لكى تصدر الجمعية العامة قرار تعيين الأمين العام ، ولدى نظر المجلس فى هذه المسألة فلا بد أن تحظى توصيته بالأغلبية متضمنة الدول دائمة العضوية • فمسألة ترشيح الأمين العام مسألة موضوعية تتطلب وجود هذه الأغلبية الموصوفة •

الملاحظة الأخرى : وبرغم اعتبار المسـألة المذكورة موضوعية وتطلب هذه الأغلبية الخاصة من المجلس فانه بالنسبة للجمعية العـامة لا يعد تعيين الأمين العام من المسائل التى تتطلب أغلبية الثلثين فتكفى الأغلبية المطلقة ، حيث لم ترد تلك المسألة ضمن المسائل التى حددتها المادة ١٨ /١ من الميثاق بتطلب توافر أغلبية الثلثين ، كذلك لم تعتبرها الجمعية العامة من ضمن تلك المسائل المشار اليها **وهكذا يبـدو مدى التناقض بين الاجراءين** ، وربما يكون واضعو الميثاق قد اعتبروا مجرد توصية ترشيح المجلس بتضمنها موافقة الدول دائمة العضوية كافيا ، دون تطلب توافر أغلبية الثلثين قبل الجمعية ،وهو ما يعد ــ فى رأينا ــ **اهدارا ولو رمزيا** لوضع الجمعية العامة للأمم المتحدة ٠

وبرغم عدم ورود تحديد لمدة الأمين العام فى الميثاق ، فلقد جرى العمل على تحديدها بمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ٠

وحيث أن الأمين العام ــ طبقا لما أشار اليـه نص المادة ٩٨ ــ الموظف الادارى الأكبر ، فانه يشترط توافر شروط معينة أهمها أن يكون ذا شخصية مؤثرة ومعروفة فى العلاقات بين الدول ٠

ولقد جرى العمل على اختيار الأمين العام للأمم المتحدة من دول غير الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن : تريجفى لى (النرويج) ، همرشولد (السـويد) ، أوثانت (بورما) فالدهايم (النمسـا) ، دى كويلار (بيرو) ٠

ويعاون الأمين العـام أمناء مساعدون فى الشئون السياسية ، والشئون الاقتصادية ٠٠٠ الخ ٠

٢ ــ الادارات والفروع التابعة للأمين العام :

تتألف الأمانة العامة للأمم المتحدة من عدة مكاتب وادارات ، حيث

تباشر مجموعة من الوظائف والمهام (١١١) ، ويخضع العاملون بها لنظام خاص بهم يدخل فى اطار النظام القانونى للموظفين الدوليين (١١٢) .

ثانيا ـ الاختصاصات

يمكن أن نقرر ـ بادىء ذى بدء ـ أن **الازدواجية** هى السمة العامة التى تحكم اختصاصات (١١٣) الأمين العام للأمم المتحدة . وتتحقق هذه الازدواجية بقيامه بمباشرة اختصاصات ادارية واختصاصات سياسية .

١ ـ الاختصاصات الادارية :

بحكم أن الأمين العام هو « الموظف الادارى الأكبر فى المنظمة » (المادة ٩٨) فان اختصاصاته الادارية تشمل ما يلى :

---

(١١١) وهى : « المكتب التنفيذى للأمين العام ولشئون الجمعية العامة ، مكتب الأمناء المساعدين للشئون السياسية الخاصة ، ومكتب الشئون القانونية ، ومكتب الادارة ، ومكتب خدمات المؤتمرات ، ومكتب شئون الاتصال مع الوكالات المتخصصة ، ومكتب المراقب ، ومكتب المستخدمين ، ومكتب الاعلام ، ومكتب الخدمات العامة ، وادارة الشئون السياسية وشئون مجلس الأمن ، وادارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وادارة شئون الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، بالاضافة الى المقر الأوربى للهيئة فى جنيف ، وبعض المكاتب الاقليمية » . نقلا عن الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٣٦٨ هامش ١٩٥ .

(١١٢) هناك عدة نصوص من الميثاق تعطى بعض المؤشرات حول النظام القانونى لموظفى الأمم المتحدة منها : المادة ١/١٠١ ، المادة ٣/١٠١ ، المادة ٢/١٠٥ . هذا الى جانب اتفاقية ١٩٤٦ الخاصة بمزايا وحصانات الأمم المتحدة فى مواجهة الدول الأعضاء .

(١١٣) انظر حول اختصاصات الأمين العام :

G. Fischer : Les Compétences du Secrétsire général, A.F.D.I. 1955, p. 34 et suiu.

- القيام بتعيين موظفى الأمانة العامة ، وما يقتضيه ذلك من ترقينهم وتأديبهم وفقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة (المادة ١٠١) .

- المشاركة أو الانابة فى حضور اجتماعات مجلس الأمن والجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية (المادة ٩٨) .

- تمثيل الأمم المتحدة أمام المنظمات الأخرى ، والتعاون باسم الأمم المتحدة .

- القيام بتسجيل ونشر ما يتم ابرامه من معاهدات بين الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة (المادة ١٠٢) .
- تلقى طلبات الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة .
- تلقى البيانات الاحصائية والبيانات الفنية الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (المادة ٧٣) .

- تحضير جدول الأعمال المؤقت بفروع الأمم المتحدة ، والاخطار بموعد افتتاح الدورات ومحل انعقادها واعداد الوثائق اللازمة لممارسة اختصاصاتها .

- اعداد مشروع ميزانية المنظمة طبقا لما هو مبين فى اللائحة الداخلية للجمعية العامة .
- متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن الفروع الرئيسية للمنظمة .

- اعداد التقرير السنوى عن نشاط الأمم المتحدة وتقديمه للجمعية العامة فى كل دورة من دورات انعقادها العادى .

وبرغم الطبيعة الادارية لهذا التقرير فاننا ــ سنرى لاحقا ــ أنه يعد الأساس لممارسة الجمعية العامة لنشاطاتها .

٢ ــ الاختصاصات السياسية :

نظرة عامة على نصوص الميثـاق تبين أن الدور السياسى للأمين العام للأمم المتحدة يتم ممارسته اما بنـاء على طلب أجهزة المنظمة الدولية ، أو بناء على مبادرته الشخصية •

(أ) بطلب من أجهزة الأمم المتحدة (١١٤) :

وذلك فى الحالات التالية :

- اذا أوكلت اليه فروع الأمم المتحدة طبقا لنص المادة ٩٨ (الجمعية العـامة ــ مجلس الأمن ــ المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ــ مجلس الوصاية) القيام بتحقيق مهام سياسية معينة كاجراء تحقيق أو التوسط فى نزاع أو بذل مساعيه الحميدة أو التفاوض أو تنفيذ القرارات الصادرة عنها •
- تقديم تقريره السنوى ــ وفقا للمادة ٩٨ ــ الى الجمعية العامة • ان هذا التقرير ليس بالعمل الدورى ، ولكنه عمل سياسى من الدرجة الأولى •لقد أوضح ــبحق ــ الأمين العام الحالى للأمم المتحـدة الطبيعة السياسية لهـذا التقرير فى أنه يشتمل على كل ما أنجزته المنظمة ، أو ما لم تقم به ، أو ما هو فى سبيلها الى عمله بالنظر الى الوضع العام للجماعة الدولية (١١٥) •

ويلحق بذلك نص المادة ١٣ (ز) من اللائحة الداخليـة للجمعية العامة ، حيث أنه اذا كان الأمين العـام يعد جدول الأعمـال المؤقت

---

(١١٤) انظر حول الدور السياسى للأمين العام :
Virally (M.), Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies, A.F.D.I, 1958, p. 360 et suiv.

115 — Javier Perez de Cuellar, Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies, R.G.P I p 1985, p. 237.

للجمعية وفقا لنص المادة ١٢ من الميثاق ، فانه يجب أن يدرج فى هذا الجدول المسائل التى يرى ضرورة عرضها على هذا الجهاز ولو لم يطلب اليه الأطراف المعنية ذلك •

(ب) بمبادرة شخصية من الأمين العام :

حيث لا تطلب منه أجهزة الأمم المتحدة القيام بعمل سياسى ما ، وانما الأمر يفترض مبادرة شخصية من الأمين العام لمواجهة أوضـــاع سياسية معينة • وهكذا فان هذا الفرض يتحقق فى الحالات التالية :

- قيام الأمين العام ــ طبقا لنص المادة ٩٩ ــ بتنبيه مجلس الأمن الى أية مســألة يرى أنها قد تهــدد حفظ السلم والأمن الدوليين • ويلاحظ أن النص أورد اصطلاح مسألة affaire وهذا يعطى الأمين العام الاختصاص المشار اليه حتى لو لم تتضمن المســألة محل التنبيه موقفا أو نزاعا وهى حالات اختصاص المجلس (١١٦) •

- اصدار تصريحات بمناسبة التطورات الدولية •

- توجيه نداءات بالعمل أو الاقناع عن عمل معين •

- الاتصال بالأطراف المعنية من أجل تخفيف حدة التوتر فى مسالة من المسائل •

وتوضح الممارسة ــ كما سنرى ــ اتساع دور الأمين العــام ، وبالذات فى نطاق حفظ السلم والأمن الدوليين (١١٧) • ولكن يتبقى أن

---

116 — Ibid, p. 238.

(١١٧) لعل الدور السياسى الذى باشره الأمين العام الأسبق السيد داج همرشولد كان مدار العديد من الكتابات . انظر على سبيل المثال :
— Virally (M.), Le testament politique de Dag Hammorskjoeld, A.F.D.I, 1961, p. 355 et Suiv.

نذكر بأن أى تحديد للدور السياسى للأمين العام يخضع لعوامل متعددة تحيط بكل مسألة من المسائل ، بحيث أن اعطاء بيان لهذا الدور بشكل جامع نافع ، يدخل فى دائرة اللا تحديد (١١٨) •

المبحث الخامس

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

أدرك واضعو ميثاق الأمم المتحدة أن تحقيق هدف المحافظة على السلم والأمن الدوليين لا بد أن يتم فى مناخ يساعد على انجازه • لذا اهتم الميثاق بالعمل على تحقيق وتنمية التعـاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية (الفصل التاسع) (١١٩) • ومن أجل انجاز

— Zacher (M.) The Secretary general and the U. N. function of peaceful settlement, International Organization, 1966.

أما بالنسبة للأمين العام السابق السيد فالدهايم فانظر :

Martin (P.M.) La fonction de Secrétaire général de l' O.N.U., à travers l'expérience de K. Waldheim, R.G.D.P., 1974, p. 121-169.

(١١٨) يعبر عن هذا المعنى الأمين العام الحالى السيد دى كويلار بقوله فى المرجع السابق ص ٢٣٤ :

" La fonction politique ..., n'a jamais désiginie avec beaucoup de précision les possibilités d'action qu'elle recouvre peuvent être défini plus ou moine vastes, selon le climat des relations internationales et aussi selon les qualités de tact, de conviction de courage, de realisme te defidélité aux objectifs de la Charte, dont fait preuve le titulaire de cette fonction ".

(١١٩) وهكذا تنص المـادة ٥٥ : « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار الرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالمساواة فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير اسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى.

ذلك نص الميثاق على انشاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (الفصل العاشر) .

وقبل الخوض فى شرح معالم هذا الجهاز ، فلا بد من التنبيه الى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى لا يتمتع بالاستقلالية فى ممارسة اختصاصاته ، فيخضـــع لاشراف ورقابة الجمعيـــة العـــامة للأمم المتحدة (١٢٠) .

أولا ــ التشكيل

العضوية فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى عضوية **محـــدودة ومؤقتـــة** . فليس لكل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التمتع بعضويته وبصفة دائمة . اذ تقوم الجمعية العامة ــ وفقا للمادة ٦١ ــ باختيار أربعة وخمسين عضوا (١٢١) لهذا المجلس عن طريق الانتخاب .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .
(ج) ان يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » .

(١٢٠) لذ اتنص المـــادة ٦٠ على أن « مقاصد الهيئة المبينة فى هـــذا الفصل (الفصل التاسع) تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى **تحت اشراف الجمعية** ، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات المبينة فى الفصل العاشر .
ــ انظر الأستاذ الدكتور زكى هاشم : المجلس الاقتصادى الاجتماعى للأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٤٩ ، ص ٤١ وما يليها .
ــ الأستاذ الدكتور حامد سلطان : المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٢ ، ص ٤٨٦ وما بعدها .

(١٢١) حدث تعديل فى عدد الدول اعضاء المجلس : فلدى نفاذ الميثاق كان العدد ١٨ تم رفعه الى ٢٧ فى عام ١٩٦٥ ، ثم الى ٥٤ فى عام ١٩٧٣ ان هذين التعديلين يعكسان الرغبة فى الاستجابة الى اتجـــاه الدول الجديدة (العالم الثالث) لزيادة مشاركتها فى التواجد الدولى .

ويتم توزيع المقاعد على النحو التالى : ١٤ لافريقيا ، ١١ لآسيا ، ١٠ لأمريكا اللاتينية ، ٦ للدول الاشتراكية ، ١٣ لأوربا الغربية والدول الأخرى .

ومدة العضوية ثلاث سنوات ، حيث يتم التجديد الجزئى سنويا . ويلاحظ أنه جرى العمل على اعادة انتخاب الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن وذلك لضمان تأييدهم لعمل المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

وكما هو الحال فى مجلس الأمن فيجوز اشتراك دول غير أعضاء فى أعمال المجلس بدون منحهم حق التصويت (١٢٢) .

ثانيا ـ نظام العمل بالمجلس

يعقد المجلس الاقتصادى والاجتماعى ثلاث دورات سنويا : الأولى لمناقشة المسائل التنظيمية ، والثانية تخصص لبحث المسائل الاجتماعية ، والثالثة للتداول فى المسائل الاقتصادية (١٢٣) .

ويقوم الأمين العام باعداد جدول أعمال مؤقت يعرضه على المجلس . وتتبع نفس اجراءات الجمعية العامة فى سير عمل المجلس . ولدى الاجتماعات الدورية يتم تشكيل أجهزة لمناقشة المسائل الواردة فى جدول الأعمال . وتؤدى مناقشات المجلس الى اصدار توصيات

---

(١٢٣) يتم فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك عقد الدورة الأولى والدورة اى عضو من الأمم المتحدة للاشتراك فى مداولاته عند بحث اية مسالة تعنى هذا العضو بوجه خاص على الا يكون له حق التصويت .

(١٢٣) يتم فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك عقد الدورة الاولى والدورة الثانية ، اما الدورة الثالثة فيتم انعقادها فى المقر الأوربى للأمم المتحدة بجنيف .

بالأغلبية البسيطة ، حيث لكل دولة عضو صوت واحد [١٢٤] .

وبالنسبة لفروع المجلس الاقتصادى والاجتماعى فهى اما اقليمية واما نوعية :

١ ــ الفروع الاقليمية (اللجان الاقليمية) :

ادراكا للرابطــة الاقليمية التى تجمع بين مجموعة محدودة من الدول [١٢٥] ، قرر المجلس الاقتصــادى الاجتماعى تشــكيل اللجان الاقليمية التالية للعمل على مناقشة وحل المشكلات الخاصة بكل منطقة اقليمية وهى :

١ ــ اللجنة الاقتصادية لأوربا ، ومقرها جنيف .

٢ ــ اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، ومقرها بانجوك .

٣ ــ اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، ومقرها سانتياجو .

٤ ــ اللجنة الاقتصادية لافريقيا ، ومقرها أديس ابابا .

٥ ــ اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا ، ومقرها بغداد [١٢٦] .

---

(١٢٤) المــادة ٦٧ :

« ١ ــ يكون لكل عضو من اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد .

٢ ــ تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويب » .

(١٢٥) انظر حول الرابطة الاقليمية : الدكتور مصطفى بسلامه حسين ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ١٩ وما بعدها .

(١٢٦) أنظر حول اللجان الاقليمية .

Melevin Fagen et Jean Siotis, Les Commissions economiques regionales des Nations Unies, colloque de la S.F.D.I,

Rejonalisme et universalisme dans le droit international contemporain, A. Pédone, Paris, 1977, p. 167 — 188.

٢ ــ الفروع النوعية :

وهى تختص بمشكلة أو قطاع معــين يتعلق بمجالات التعــاون الاقتصادى والاجتماعى بين الدول الأعضــاء • وهى تشمل اما لجانا متخصصة أو أجهزة معينة :

(أ) اللجان المتخصصة : وأهمها :

- لجنة الاحصاءات •
- لجنة حقوق الانسان •
- لجنة المرأة •
- لجان الخبرة •

(ب) الأجهــزة :

- وكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين فى الشرق الأدنى •
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية •
- مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة •
- مفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين •
- برنامج الأغذية العالمى المشترك بين الأمم المتحدة ومنظمة الأغديه والزراعة •
- معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث •
- برنامج الأمم المتحدة للتنمية •
- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية •
- برنامج الأمم المتحدة للبيئة •
- جامعة الأمم المتحدة •

- صندوق الأمم المتحدة الخاص •
- مجلس الأغذية العالمى •

ثالثا ــ اختصاص المجلس

نظرة عامة على النصوص الواردة فى الفصل العاشر من ميثاق الأمم المتحدة تبين أن اختصاص المجلس الاقتصادى والاجتماعى يتصف بالنسبة لنطاقه بالشمولية ، وبمدى أهليته بالتقييد • على أن ذلك لا بد أن يقتضى ضرورة عرض مضمون الاختصاص •

١ ــ نطاق الاختصاص : اختصاص شامل :

فيقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى بعمل دراسات ، ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وحقوق الانسان • وله فى ذلك أن يقدم توصيات ويقدم مشروعات اتفاقات ويدعو الى مؤتمرات بشأن هذه المسائل(١٢٧)•

وبامعان النظر فى هذه المسائل ، فانه من الواضح مدى اتساع نطاق اختصاص المجلس وشموله لكل المسائل غير السياسية • فاذا ما أضفنا الى ذلك التداخل بين المسائل السياسية والمسائل غير السياسية ، وصعوبة الفصل بينهما (١٢٨) ، بات من السهولة بمكان ادراك مدى شمولية اختصاص المجلس •

٢ ــ أهلية الاختصاص : اختصاص مقيد :

برغم شمولية نطاق اختصاص المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فانه لدى ممارسته يخضع لقيد عام فى خضوعه للجمعية العامة بالنسبة

---

(١٢٧) انظر المادة ٦٣ ، والمادة ٦٤ من الميثاق .
(128) Mostafa Salama Hussein, op .cit., p. 25.

للتوصيات التى يصدرها ، وللاتفاقيات التى يعدها ، وللمؤتمرات التى يدعو اليها ، وكذا بالنسبة لعلاقاته بالأجهزة والوكالات المتخصصة • ان هذا الأمر يرجع - كما أشرنا - الى عدم استقلالية هذا الجهاز • ولكن يمكن القول بأن الجمعية العامة عادة ما تقر ما يصدر عن المجلس من مقررات •

٣ - مضمون الاختصاص :

يتضح مضمون اختصاص المجلس الاقتصادى والاجتماعى من خلال التصدى لأربعة أنواع من العلاقات التى تنشأ بينه وبين كل من الجمعية العامة ، وأجهزة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية غير الحكومية •

(أ) العلاقات بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى والجمعية العامة :

وهى تتمثل - كما أشرنا - فى خضوع المجلس للجمعية العامة ويأخذ ذلك الأساليب التالية :

- تقديم الدراسات والتقارير التى يقوم بها المجلس الى الجمعية العامة (المادة ٦٢/١) •
- تقديم توصيات المجلس الى الجمعية العامة (المادة ٦٢/٢) •
- عرض مشروعات الاتفاقيات التى يعدها الى الجمعية (المادة ٦٢/٣) •
- الدعوة الى مؤتمرات دولية فى المسائل التى تدخل فى نطاق اختصاصه عن طريق الجمعية •
- الاتفاقات التى يبرمها مع الوكالات المتخصصة وكذا ما يتعلق بالتنسيق فيما بينها ونشاطاتها على الجمعية العامة (المادة ٦٣/١) •
- تنفيذ توصيات الجمعية العامة (المادة ٦٦/١) •

(ب) العلاقة بين المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى والأجهزة الأخرى للأمم المتحدة :

وهى تتضمن :

- القيام بدراسات ورفع تقارير اليها (المادة ٦٢/١) •
- تقديم توصيات (المادة ٦٢/٢) •
- مد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ، ومعاونته متى طلب اليه ذلك [١٢٩]•

(جـ) العلاقة بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى والوكالات المتخصصة :

تلعب الوكالات المتخصصة دورا بارزا فى تنمية العلاقات بين الدول كل فى مجال اختصاصه • ففى المجال المالى هناك البنك العالمى بمجموعته المؤلفة من البنك الدولى للانشاء والتعمير ، ومؤسسة التنمية الدولية ، والشركة المالية الدوليـــة • وفى المجال الاجتماعى : هناك منظمة العمل الدولية • أما فى المجال الثقافى فنجد اليونسكو • وقد أحسن واضعو ميثاق الأمم المتحدة صنعا بتعريف الوكالة المتخصصة : فهى وفقا لنص المــادة ٥٧ « الوكالات المختلفـــة التى تنشـــأ بمقتضى اتفـــاق بين الحكومات التى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون » •

ورغبة فى قيام علاقة وثيقة بين هذه الوكالات والأمم المتحدة أناط الميثاق بالمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى العمل على اتخاذ الخطوات التاليـــة :

---

(١٢٩) انظر ص ٦٥

- وضـــع اتفاقات تسمى باتفاقات وصـــل بين هذه الوكالات والأمم المتحدة تبين القواعد التى بمقتضاها يتم تحديد القواعد التى تحكم العلاقة بينهما (المادة ١/٦٣) • ويشترط عرض هذه الاتفاقيات على الجمعية العامة • ويلاحظ أن ابرام هذه الاتفاقات ليس الزاميـــا للأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة •

- التنســيق بين نشـــاطات الوكالات المتخصصـــة عن طريق اجراء مشاورات معها ، وتقـــديم توصيات اليها والى الجمعية العـــامة ، وأعضاء الأمم المتحدة (المدة ٢/٦٣) •

- تقديم الوكالات المتخصصة تقارير عن نشاطاتها متضمنة ما تم بشأن تنفيذ توصيات المجلس الاقتصادى والأجتماعى أو الجمعية العامة فيما يتعلق بالمسائل التى تدخل فى اختصاص هذه الوكالة • ويقوم المجلس بدوره بارسال هذه التقارير الى الجمعية العامة (المادة ٦٤)

(د) العلاقة بين المجلس الاقتصادى والاجتماعى والمنظمات الدوليـــة غير الحكومية :

لم يفت على واضعى ميثـــاق الأمم المتحـــدة الاهتمام بالمنظمات الدولية غير الحكومية باعتبار أنها احدى القوى المتواجدة والآخذة فى النمو والتكاثر فى العلاقات الدولية (١٣٠) ؛ وما لها من اتصـــال وتأثير بنشاطات الأمم المتحدة لذا حرصت المادة ٧١ من الميثاق على أن تنص على أنه « للمجلس الاقتصـــادى والاجتماعى أن يجـــرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه • وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه يجريها ، اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية بعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن » •

---

(130) Merle ,op .cit , p. 351 et suiv.

وترتيبا على ذلك قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى عام ١٩٤٦ بتقسيم المنظمات الدوليـــة غير الحكومية التى يعترف لها بالوضـــع الاستشارى الى ثلاث فئات :

فئة (أ) : وتضم المنظمات ذات الصلة الوثيقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق التى تعمل فيها • وتتمتع هذه المنظمات بوضع متميز ، فيمكنها ارسال مراقبين لحضور الجلسات العـــامة للمجلس ، واستشارة اللجان الدائمة ، وطلب اضافة موضوعات الى جدول الأعمال وتقديم مذكرات بشأن المسائل المدرجة فيه • ومن هذه المنظمات الاتحاد الدولى للغرف التجارية ، والاتحاد العـــام لنقابات العمال ، والأتحاد البرلمانى الدولى •

فئة (ب) : وتضم منظمات ذات اختصاص محدود ، يعنى بمظهر معين من مظاهر أنشطة المجلس • وهى لا تدخل فى علاقات مع المجلس مباشرة ، وانما مع اللجنة الفرعية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية ويمكن لهـــذه المنظمات أن ترســـل مراقبين لحضور جلسات المجلس ولجانه الفرعية • ولا يعرض على المجلس الا ملخص مذكرات هذه المنظمات ، كالصليب الأحمر ، الاتحاد العالمى لحقوق الانسان ، وجمعية القانون الدولى ، الاتحاد العالمى للصحفيين •

فئة (جـ) : وهى منظمات تعنى بتنميـــة الرأى العـــام ، وبنشر معلومات يمكن أن تفيـــد المجلس • ويتم تسجيل هذه المنظمات لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، لكى يمكن لهذه الأمانة أو للجان المجلس الاقتصادى والاجتماعى استشارتها ، اذا لزم الأمر ، فى الموضوعات المتعلقة بنشاطها (١٣١) •

---

(١٣١) نقلا عن الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابع ص ٣١٩ وانظر بوجه عام :

Borco Stosic : Les organisations internationales non — governementales et les Nations Unies, Droz, Génève, 1964,868,p.

المبحث السادس

مجلس الوصـــاية

ظل الاستعمار لسنوات عديدة محلا للاهتمام الدولى : فقديما كان الأمر ينصب على ابرام اتفاقات بين الدول الاستعمارية لتنظيم العلاقات فيما بينها بشأن المستعمرات والمنازعات التى تثور حولها • وظل الحال على هذا المنوال الى أن بدأ التفكير ـ تحت تأثير عوامل متعددة ـ على النظر فى مسألة ادارة المستعمرات بتأسيس نظام الانتداب فى ظل عهد عصبة الأمم ، والذى تم تعديله واستبداله بنظام الوصاية فى اطار ميثاق الأمم المتحدة • واذا كان نظام الوصاية قد استأثر بدراسات متعددة ، شملت الجهاز الذى أنيط به التطبيق وهو مجلس الوصاية ، فاننا يمكن أن نقرر بداءة أن كلا من نظام الوصاية ، ومجلس الوصـــاية أصبحا يدخلان الآن فى دائرة الدراسات التاريخية أكثر منه اثارة لمسألة دولية معاصرة : فمع أفول عصر الاستعمار ، واستقلال الشعوب المستعمرة واحدا بعد الآخر ، أصبحت دراسة مسألة تصـفية الاستعمار ذات طبيعة تاريخية (١٣٢) •

ومع هذه الملاحظة فاننا سنعرض استكمالا لدراسة أجهزة الأمم المتحدة لكل من نظام الوصايه ومجلس الوصاية •

أولا ــ نظام الوصاية

نصت المادة ٧٥ من الميثاق على أن « تنشىء الأمم المتحدة ، تحت اشرافها ، نظاما دوليا ، ليشمل الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ،

---

(١٣٢) وهكذا فاننا لدى دراستنا منظمة الوحدة الافريقية اشرنا الى أن هدف انهاء الاستعمار اصبح هدفا تاريخيا بمعنى أن نيل كل المستعمرات لاستقلالها ، يجعل من هذا الهدف مجرد اشارة الى مرحلة مجيدة ومؤثرة من تاريخ الشعوب الافريقية : الدكتور مصطفى سلامه حسين ، التنظيم الدولى، المرجع السابق ص ٨٨

التى تضعها الدول القائمة بادارتها ، بمقتضى اتفاقات يتم ابرامها تحت اشراف المنظمة (١٣٣) •

---

(١٣٣) يلاحظ أن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والتى لا ينطبق عليها نظام الوصاية تخضع لمجموعة من الالتزامات تقع على عاتق الدول القائمة بادارتها تحقيقها وفقا لنص المـــادة ٧٣ والتى تنص على أن : « يقر اعضـــاء الأمم المتحدة ــ الذين يضطلعون فى الحال او المستقبل بتبعات عن ادارة اقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى بالمبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ويقبلون امانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم الى اقصى حد مستطاع فى نطـــاق السلم والأمن الدوليين الذى رسمه هذا الميثاق ولهذا الغرض :

(أ) يكفلون تقدم هذه الشعوب فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم . كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة ، كل ذلك مع مراعاة ، الاحترام الواجب لثقافة هـــذه الشعوب .

(ب) ينمون الحكم الذاتى ، ويقدرون الأمانى السياسية لهذه الشعوب قدرها ، ويعاونوها على انماء نظمها السياسية الحرة نموا مطردا، وفقـــا للظروف الخاصـــة لكل اقليم وشعوبه ، ومراحل تقـــدمها المختلفة .

(ج) يوطدون السلم والأمن الدولى .

(د) يعززون التدابير الانشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون البحوث ، ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة فى هذه المـــادة تحقيقا عمليا ، كما يتعاونون ايضا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملائمة ذلك .

(هـ) يرســـلون الى الأمين العـــام بانتظام يحيطونه علمـــا بالبيانات الاحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصـــاد والاجتماع والتعليم فى الأقاليم التى يكونون مسئولين عنها ، عدا الأقاليم التى تنطبق عليها احكام الفصلين الثانى عشر ، والثالث عشر من هذا الميثاق ، كل ذلك مع مراعاة القيود التى قد تستدعيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية .

ووفقا لنص المادة ٧٩ فان « شروط الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعديل يطرآن عليها ، ذلك كله يتفق عليه برضا الدول التى يعنيها هذا الأمر بالذات ومنها الدول المنتدبة فى حالة الأقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة » . وهكذا — طبقا لنص المادة ٨١ — « يشمل اتفاق الوصاية فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم ، ويجوز أن تكون هذه السلطة التى يطلق عليها فيما يلى من الأحكام « السلطة القائمة بالادارة » دولة أو أكثر أو منظمة الأمم المتحدة ذاتها .

وينبغى لدراسة نظام الوصاية التعرض لنطاقه ، وأهدافه .

١ — نطاق نظام الوصاية :

وقد حددته المادة ٧٧ والتى تنص فى فقرتها الأولى على أن « يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة فى الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية :

(أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب (١٣٤) .

(ب) الأقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية .

(ج) الأقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها .

وكما هو واضح من هذا النص فانه من ناحية لم يذكر ولو مرة واحدة أن الهدف من هذه الترتيبات الحصول على الاستقلال . ومن ناحية فان النظام القانونى المذكور للأقاليم المشار اليها بما يتضمنه من التزامات لم يقترن ذلك بانشاء رقابة فعالة على احترامه .

(١٣٤) اثار هذا النص مجموعة من المشاكل بصدد اقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا ، سنعرض لها لدى دراسة نشاطات الأمم المتحدة .

٢ـ أهداف نظام الوصاية :

تكفلت المادة ٧٦ ببيان أهداف نظام الوصاية على النحو التالى :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين •

(ب) العمل على ترقيـة أهالى الأقاليم المشمولة بالوصــاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لما قد نص عليه فى شروط كل اتفــاق من اتفاقات الوصاية •

(جـ) التشجيع على احترام حقـوق الانســان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، وتفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض •

(د) كفالة المساواة في المعاملة في الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجـارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها، والمساواة بين هؤلاء الأهالي أيضاً فيما يتعلق باجراء القضاء.

فنـظام الوصايـة بهذا الشكـل نظام انتقـالي يهدف إلى الوصـول إلى الاستقلال بشرط توافر الظروف المناسبة لذلك.

ثانيا ــ مجلس الوصــاية

أناط ميثاق الأمم المتحدة الى مجلس الوصاية مهمة الاشراف على نظام الوصــاية • ويلزم لبيــان ذلك أن نعــرض أولا لتشــكيله ثم لاختصاصاته •

١ ــ التشــكيل :

أوردت المادة ١/٨٦ تشكيل مجلس الوصاية على النحو التالى :
يتألف مجلس الوصاية من أعضاء الأمم المتحدة الآتى بيانهم :

(أ) الأعضاء الذين يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية •

(ب) الأعضــاء المذكورين بالاسم فى المادة ٢٣ الذين لا يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية (الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن)

(جـ) العدد الذى يلزم من الأعضــاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، أحدهما الأعضاء الذين يقومون بادارة الأقاليم المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الدين خلوا من تلك الادارة • وتنتخب الجمعية العامة هؤلاء الأعضــاء لمدة ثلاث سنوات •

ويلاحظ ــ أنه وفقا للمادة ٢/٨٦ ــ فانه « يعين كل عضو من أعضــاء مجلس الوصــاية من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله فى هــذا المجلس » •

٢ ــ اختصاصات مجلس الوصاية :

اذا كان لمجلس الوصاية عدة اختصاصات تتعلق بالأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، فانه يلاحظ أنه فى ممارسته لهذه الاختصاصات يخضع

شأنه فى ذلك شأن المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى لرقابة واشراف الجمعية العاقم للأمم المتحدة وهناك استثناء يرد على هذه الاختصاصات

اختصاصات المجلس :

أجملت المادتان ٨٧ ، ٨٨ اختصاصات مجلس الوصاية فيما يلى ـ فوفقا لنص المادة ٨٧ فانه « لكل من الجمعية العامة ولمجلس الوصاية عاملا تحت اشرافها وهما يقومان بـ داء وظائفها :

(أ) أن ينظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة •

(ب) أن يقبل العرائض ويفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة

(جـ) أن ينظم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصـــاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة •

(د) أن يتخذ هذه التدابير وغيرها وفقا للشروط المبينة فى اتفاقات الوصـــاية •

وأضافت الى ذلك المادة ٨٨ أنه « يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية • وتقدم السلطة القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية داخل فى اختصاص الجمعية العامة تقريرا سنويا للجمعية المذكورة موضوعا على أساس هذه الأسئلة •

ويلاحظ أن ما يصـــدر من توصيات عن المجلس يجب رفعها الى الجمعية العامة لاقرارها » •

استثناء « الأقاليم الاستراتيجية » :

أخرجت المادة ١/٨٣ من نطاق اختصاص مجلس الوصاية الأقاليم الاستراتيجية ، فقد أورد النص المذكور الاستثناء التـــالى « يباشر مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ،

ويدخل فى ذلك الموافقــة على شروط اتفــاقات الوصــاية وتغييــرها أو تعديلها » •

على أنه ــ وفقــا للمادة ٢/٨٣ ــ « تراعى جميــع الأهداف الأساسية المبينة فى المادة ٧٦ بالنسبة لشعت كل موقع استراتيجى » (أهداف نظام الوصاية) •

ويلاحظ أن الاهتمام بمشاكل المستعمرات أصبح عملا يتم فى اطار لجنة تصفية الاستعمار اعتبارا من عام ١٩٦٠ (١٣٥) •

---

(١٣٥) انظر لاحقا نشاطات الأمم المتحدة فى مجال تصفية الاستعمار .

المبحث السابع

محكمة العدل الدولية

هى أحد الأجهزة الرئيسية التى أوردتها الفقرة الأولى من المادة السابعة من الميثاق • وتبرز أهمية محكمة العدل الدوليـة ضمن هذه الأجهزة فى أنها ــ وفقا لما نصت عليـه المادة ٩٢ من الميثاق « الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة » • ان النظام الأساسى لمحكمة العدل الدوليـة ملحق بميثاق الأمم المتحدة ويعـد جزءا لا يتجزأ من هذا الميثاق [١٣٦] • ويعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة ، بحكم عضويتهم فى

=

(١٣٦) رتب الدكتور احمـد محمد رفعت النتائج التاليـة على كون محكمة العدل الدولية احد الفروع الرئيسية للأمم المتحدة :

١ ــ يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اختيار قضاة محكمة العدل الدولية (المادة ٨ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية) .

٢ ــ لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن ان يطلب الى محكمة العدل الدولية افتائه فى اية مسألة قانونية . ولسـائر فروع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ان تطلب من المحكمة افتـائها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة فى ذلك (٩٦ ميثاق) .

٣ ــ يتعهد كل عضو من أعضـاء الأمم المتحدة ان ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى اية قضـية يكون طرفا فيها . واذا امتنع احد المتقاضين فى قضية ما عن تنفيذ ما يفرضه عليه حكم صـادر من المحكمة ، فللطرف الآخر ان يلجأ الى مجلس الأمن ، وللمجلس ــ اذا رأى ضرورة لذلك ــ ان يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (٩٤ ميثاق) .

٤ ــ يحدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى ان تتقاضى الى المحكمة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة

=

المنظمة ، أطرافا فى النظام الأساسى للمحكمة • هذا الى جانب السماح للدول غير الأعضاء فى المنظمة بالانضمام الى هذا النظام بالشروط التى تحددها الجمعية العامة لكل حالة على حدة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٢/٩٣) •

ويلزم لدراسة محكمة العدل الدولية أن نوضح ماهية التسوية القضائية للمنازعات الدولية ، ثم تشكيل المحكمة ، والأطراف المتقاضون أمامها ، ولايتها ، والحكم الصادر عنها •

أولا ـــ ماهية التسوية القضائية :

تتميز التسوية القضائية للمنازعات الدولية ، بأنها تتضمن حلولا ملزمة يتم التوصل اليها من خلال جهاز متخصص ومستقل عن الأطراف المتنازعة • فطرق التسوية القضائية من تحكيم وقضاء تختلف بذلك عن

=

فى المعاهدات المعمول بها . على انه لا يجوز بحال وضع تلك الشروط بكيفية تخل بالمساواة بين المتقاضين امام المحكمة (٣٥ نظام اساسى)

٥ ـــ تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضية ترفع أمامها على يد الأمين العام للأمم المتحدة ، كما تخطر بها اى دولة اخرى لها حق حضور جلسات المحكمة (٤٠ من النظام الأساسى للمحكمة) .

٦ ـــ تتلقى الجمعية العامة تقارير من فروع الأمم المتحـــدة المختلفة عن نشاطها للنظر فيها ، ومن بين هذه الفروع محكمة العدل الدوليـــة (٢/١٥ ميثاق) .

٧ ـــ تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة ، وتحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات (٣٢ ـــ ٣٣ من النظام الأساسى) .

٨ ـــ يجرى تعديل النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بنفس الطريقة المتبعة لتعديل ميثاق الأمم المتحدة مع مراعاة اشتراك الدول التى تكون من الأطراف فى النظام الأساسى للمحكمة ولا تكون من أعضاء الأمم المتحدة (٦٩ من النظام الأساسى للمحكمة) .

انظر الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ ـــ ١٤٥ .

الاجراءات الدبلوماسية (المفاوضات ــ المساعى الحميدة ــ الوساطة) وانشاء أجهزة خاصة (التحقيق ــ التوفيق) ، والتى تتضمن حلولا يتم التوصل اليها ــ بصفة أساسية ــ من خلال الأطراف المتنازعة • أن هذا الاختلاف يؤدى الى انفراد وسائل التسوية القضائية بالخصائص التالية والتى تتلخص فى أن :

١ ــ الحلول أو القرارات الصادرة تعد ملزمة للأطراف المتنازعة •

٢ ــ تصدر عن جهاز مستقل •

٣ ــ تتضمن اجراء مداولات يتم من خلالها تبادل ومناقشة الادعاءات المتعارضة على أساس قانونى •

٤ ــ تهدف الى تأكيد العدالة بين الأطراف المتنازعة ، وضمان الحصول على الحقوق محل الخلاف •

وقد ثار خلاف فقهى حول المنازعات التى يجب عرضـها للحل بمقتضى الوسائل القضائية •

فلقد ارتأت غالبية الفقهاء أن القضاء الدولى لا يمكن أن يبحث الا المنازعات القانونية • أما المنازعات السياسية فتخرج عن هذا المجال لذلك أصبح لزاما محاولة التفرقة بين المنازعات القانونية ، والمنازعات السياسية •

فيرى البعض أن المنازعات القانونية هى تلك التى تنصب على بحث أو تطبيق القانون القائم حيث يمكن حلها بالرجوع الى القواعد المتعارف عليها دوليا • أما المنازعات السياسية فهى التى تثار بمناسبة السعى الى تعديل القانون القـائم حيث تتعلق بالتطورات اللاحقـة لتكوينه (١٣٧) •

(137) Ruzié (I.), Droit international public, Dalloz 2eme edition, Paris, 1975, p. 113.

ويرى البعض أن التفرقة تكمن فى الطريقة التى بمقتضاها يمكن حل النزاع ، فالنزاع القانونى « هو النزاع الذى يمكن عرضه على القضاء الدولى واصدار قرار فيه وفقا لقواعد القانون الدولى » (١٣٨) أما النزاع السياسى فهو الذى « لا يصلح لعرضه على القضاء الدولى والذى يمكن حله بالطرق السياسية للتوفيق بين المصالح المتعارضة »(١٣٩)

انه من الصعب الأخذ بهذه التفرقة اذ يعد النزاع قانونيا ابتداء من وقت ابداء حجج قانونية •

(140) Tout différend devenant juridique a partir de moment où les parties utilisent à son égard des argament de droit. (١٤٠)

ولا يدخر أطراف أى نزاع وسعا فى ابداء وجهات نظرهم ومواقفهم وتغليفها بالاستعانة بالحجج القانونية ، بل ان الاعتبارات السياسية هى التى تتدخل لاختيار طريقة معينة لحل النزاع (١٤١) •

ولا بد من ملاحظة أن القضاء الدولى باعتباره جهة دائمة تقوم بالفصل فى المنازعات الدولية بقرار ملزم لأطرافها يشترك مع التحكيم الدولى فى أن ما يصدر عنهما من قرارات له صفة ملزمة فى مواجهة الأطراف المتنازعة • ومع ذلك فانه يتميز عن التحكيم فى أن الجهاز الدى يتألف منه له طابع الاستمرارية ، وليس كالتحكيم يتشكل بصفة عارضة بمناسبة وجود نزاع بين الدول • وتعد محكمة العدل الدولية جهة القضاء الدولية الرئيسية (١٤٢) ، وان كان هذا لا يمنع من وجود قضاء اقليمى أو نوعى •

---

(١٣٨) الدكتور جابر الراوى : المنازعات الدولية . مطبعة السلام بغداد ١٩٧٨ ص ٢٧ .

(١٣٩) انظر المرجع السابق .

(140) Manin, op. cit., p. 365.

(141) Charles de Visseher Théories et realités en droit international public, 4eme edition, A. Pedone, Paris, 1975, p. 372.

(١٤٢) حلت محكمة العدل الدولية محل المحكمة الدائمة للعدل الدولية ، والتى كانت قائمة فى ظل عهد عصبة الأمم . =

ثانيا ــ تشكيل المحكمة

وفقا للمادة ٢ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية ، فانها تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من بين الأشخاص ذوى الصفات العالية ، الحائزين فى بلادهم على المؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى ، وكل هذا بغض النظر عن جنسياتهم • وتتألف المحكمة من خمسة عشر عضوا : ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضو واحد من

=

وحيث أن كل مراجع القانون الدولى العام والمنظمات الدولية تفرد مساحات كبيرة للتعرض بالدراسة للقضاء الدولى فلا نملك الا أن نحيل الى المرجع العربى الرئيسى التالى :

الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى : التسوية القضائية للمنازعات الدولية ، رسالة دكتوراه ، القاهرة عام ١٩٥٤.

وكذلك الى احداث المراجع الأجنبية بخصوص هذا الموضوع :

— Shabtai Rosenne, The World Court, What it is and how it, works, sijthoff Leyde, 3ed, 1974, p. 252.

— Léo Gross, éd, The future of the - international Court of Justices, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1976, 2 vol. 862 p.

— Goy (R.), La jurisprudence de la C.I.J., Notes et études

— documentaires, 1977, No. 4433-4435, 92 p.

— Audeoud (O.), La C.I.J. et le réglement des différends au sein des organisations internationales, R.G.D.I.P., 1977, p. 945 - 1006.

— Eiseman (P.M.), Coussirat-Coutère, Hur (I.), Petit Maunel de la jurisprudence de la C.I.J, Pedone Paris, 1980

— Charles Rousseau, Droit international public : les rapports conflictuels, Tome V, Sirey, Paris, 1983, p. 442-476.

رعايا دولة بعينها (١٤٣) • ومدة العضوية تسع سنوات (١٤٤) • ويبين الفصل الأول من النظام الأساسى للمحكمة كيفية تعيين القضاة • ويقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن مستقلين بانتخاب أعضاء المحكمة ، من قائمة تشمل أسماء المرشحين من الشعب الأهلية فى محكمة التحكيم الدائمة • ويمكن القول بأنه يراعى فى التعيين التمثيل الجغرافى للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة حيث تنص المادة التاسعة من النظام الأساسى على أنه « ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم وهى : النظام الانجلو سكسونى والنظام اللاتينى والشريعة الاسلامية والنظام الاشتراكى ونظاما أمريكا اللاتينية وآسيا •

وللقضاة حصانات وامتيازات لضامن استقلالهم فى أداء وظيفتهم• ومقر المحكمة مدينة لاهاى بهولندا •

ثالثا ـ المتقاضون أمام المحكمة

للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة (١٤٥) • ويعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم فى

---

(١٤٣) المادة ٣ فقرة ١ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية . ويلاحظ ان هناك ما يسمى بنظام التقاضى المؤقت : حيث يحق لأطراف النزاع ان يكون فى هيئة المحكمة اعضاء من جنسيتهم فان كان فى هيئة المحكمة عضو من جنسية احد الأطراف جاز للطرف الآخر أن يختار قاضيا مؤقتا من جنسيته ؛ وان لم يكن بها قضاة من جنسية اى الطرفين ، جاز لهما اختيار قاضيين مؤقتين (المادة ١٨ نظام ـ المادة ٦ من لائحة المحكمة) .

(١٤٤) المادة ١٣ من النظام الأساسى .

(١٤٥) المادة ٣٤ فقرة ١ من النظام الأساسى .

المنظمة أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (١٤٦) • على أنه يجوز لدولة ليست عضــوا فى الأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسى بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية من مجلس الأمن (١٤٧) • بل ان الدول التى لا تتمتع بعضوية الأمم المتحدة ، والتى لا تشترك فى النظام الأساسى للمحكمة يجوز لها أن تتقاضى أمامها بموجب الشروط التى يحددها مجلس الأمن (١٤٨) •

ان مجموع هذه النصوص يثير مسـألة مدى أهليــة الأفراد ، والمنظمات الدولية للمثول أمام المحكمة •

- بخصوص الأفراد فانه لا يجوز لهم المثـول أمام محكمة العــدل الدولية ، الا أن حماية مصــالح هؤلاء تتم وفقا لقــواعد الحماية الدبلوماسية •

- أما بالنسبة للنظمات الدولية ، فان لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، أن يطلب الى المحكمة افتاءه فى أية مسألة قانونية (١٤٩) •

ولسائر فروع المنظمة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق عملها (١٥٠) •

---

(١٤٦) المادة ٩٣ من الميثاق •
(١٤٧) المادة ٩٣ فقرة ٢ من الميثاق •
(١٤٨) المادة ٣٥ فقرة ٢ من النظام الأساسى •
(١٤٩) ٩٦ فقرة ١ من الميثاق •
(١٥٠) المادة ٩٦ فقرة ٢ من الميثاق •

رابعا ــ ولاية محكمة العدل الدولية

يحكم ولاية محكمة العدل الدولية نص المادة ٣٦ فقرة (أ) من نظامها الأساسى ، فولاية المحكمة وفقا لهذا النص تشمل جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها .

ويلاحظ بادىء ذى بدء ــ أن ولاية محكمة العدل الدولية فى الأصل اختيارية على أن هناك حالات تصبح فيها ولاية المحكمة الزامية .

١ ــ الولاية الاختيارية :

يستند وجود الولاية الاختيارية لمحكمة العدل الدولية بالنظر الى حقيقة أن القضاء الدولى لم يصل بعد الى الدرجة التى وصل اليها القضاء الوطنى : فاذا كان عرض نزاع ما أمام القضاء الوطنى لا يتطلب موافقة كل الأطراف المتنازعة ، فانه فى مجال القضاء الدولى لا بد من اتفاق هذه الأطراف (الدول) . ان اعتبارات السيادة أفشلت كل محاولة لجعل ولاية محكمة العدل الدولية الزامية . بل ان المحكمة ذاتها ــ تردد وتؤكد هذا الأمر : فها هى المحكمة الدائمة للعدل الدولى تبين أنها تعتمد على ارادة الأطراف المعنية .

(151) La juridiction de la cour dépend de la volonté des parties.

---

(151) C.P.J.J. Droit des minorités en Hautes-Silésie serie A., ho 15, p. 22.

وهذا ما تؤكده الأحكام الصادرة بالشركة البريطانية للبترول والجرف القارى .

فانعقاد ولاية المحكمة يعتمد على رضاء جميع المتنازعين بعرض أمر الخلاف والنظر والفصل فيــه ، فاذا فقد التراضى بينهم جميعا استحال عرض النزاع على المحكمة [١٥٢] •

ويأخذ هذا التراضى صورة الاتفــاق على حل النزاع عن طريق القضاء ويتم ذلك فى أعقاب قيــام نزاع بين الدول • ان هذا الاتفــاق

compromis لا يشترط فيه الا مجرد توافر التراضى المطلوب كقبول الطرف الآخر الاشتراك فى الاجراءات برغم أن النزاع قد تم رفعــه للمحكمة من طرف واحد وان كان هذا لا يمنع من وجود اتفاق مكتوب ينص فيه على عرض النزاع على المحكمة •

٢ ــ الولاية الالزامية :

وهى تشمل ما يلى :

(أ) حالة وجود اتفاقيات بين الأطراف المتنازعة أكثر عمومية تتضمن تنظيم مسائل أخرى ، وينص فيها على عرض ما يحتمل أن ينشأ من المنازعات بين أطرافها بشأن التطبيق أو التفسير على محكمة العدل الدولية [١٥٣] •

(ب) قبول الولاية الالزامية لمحكمة العدل الدولية •

وهذا ما نصت عليه المادة ٣٦ فقرة (٣) من النظام الأســاسى

---

(١٥٢) المادة ١/٣٦ من النظام الأساسى . ويلاحظ ان ولاية المحكمة تشمل كل انواع المنازعات التى يعرضها عليها الأطراف بمقتضى اتفاقهم .

(١٥٣) مثال ذلك اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، واتفاقية فينا للمعاهدات لعام ١٩٦٩ ، والاتفاقية الأوربية للمنازعات عام ١٩٥٦ ، وميثاق بوجوتا لعام ١٩٤٨ .

للمحكمة ، حيث أن للدول الأطراف فى هذا النظام « أن تصرح فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة الى اتفـاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل التالية :

ـ تفسير معاهدة من المعاهدات .

ـ أية مسألة من مسائل القانون الدولى .

ـ تحقيق واقعة من الوقائع اذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولى .

ـ نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ومدى هـذا التعويض .

ويلاحظ أن هذا التصريح قد ترد عليـه تحفظات تتعلق بعـدم شموله طائفة معينة من المنازعات : كتلك المتعلقة بالأمن القومى (١٥٤) ، أو الاختصاص الداخلى (١٥٥) ، أو تحديد مدة لسريانه ، أو تعليقه على شرط التبادل .

وسواء كانت الولاية اختيـارية أو الزامية ، فانها فى الحالتين تستند الى ارتضاء الدول المثول أمام المحكمة . ان هذا يأتى متفقا مع طبيعة القواعد الدولية اذ هى قواعد ارتضائية لا اجبارية .

---

(١٥٤) وهذا ما ابدته الولايات المتحدة الامريكية لدى قبولها الاختصاص الالزامى للمحكمة .

(١٥٥) كما هو الحال بالنسبة لفرنسا .

خامسا ــ الحكم

اذا توافرت حالة من الحالات السابق بيانها ، فان المحكمة تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى . ويتعين أولا دراسة القواعد القانونية الواجبة التطبيق ، ثم المسائل التالية : الاجرائية ، تنفيذ الأحكام ، ثم طبيعة الآراء الاستشارية .

١ ــ القواعد القانونية الواجبة التطبيق :

تفصل محكمة العدل الدولية فى المنازعات التى ترفع اليها وتطبق نص المادة ٣٨/أ من النظام الأساسى للمحكمة التى نصت على أن « وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى ، وهى تطبق فى هذا الشأن :

(أ) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

(ب) العادات الدولية المرعيـــة المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

(جـ) مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدينة .

(د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم . ويعتبر هذا المصدر أو ذاك مصـــدرا احتياطيا لقواعد القانون .

ويضاف ذلك ما نصت عليـــه الفقرة الثانيـــة من ٣٨ من النظام

الأساسى لمحكمة العدل الدولية بأنه « لا يترتب على النص المتقدم ذكره (الفقرة الأولى) أى اخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل فى القضية ، وفقا لمبادىء العدل والانصاف تمى وافق أطراف الدعوى على ذلك •

٢ ــ الاجراءات :

ترفع القضايا الى المحكمة بمقتضى الاتفاق الخاص بين الأطراف المتنازعة ، أو بطلب كتابى اذا كان هؤلاء الأطراف قد سبق لهم قبول ولاية المحكمة (١٥٦) •

ويلاحظ أنه بانعقاد ولاية المحكمة لا يصبح لارادة الأطراف المذكورة أى دور فى اجراءات المحكمة •

وينظم الفصل الثالث من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية كافة مراحل الاجراءات أمامها (١٥٧) • وللمحكمة أن تتخذ تدابير مؤقتة لكى تحفظ حق الأطراف ، متى رأت أن الظروف تقتضى ذلك (١٥٨) •

ويجوز أن تطلب احدى الدول التدخل اذا كان لها مصلحة ذات صفة قانونية يؤثر فيها الحكم (١٥٩) •

وبعد أن تتم الاجراءات يصدر الحكم بأغلبية القضاة الحاضرين • وعند تساوى الأصوات يرجح جانب الرئيس أو من يقوم مقامه • فاذا

---

(١٥٦) المادة ٤٠ من النظام الأساسى .

(١٥٧) طبقا للمادة ٣٠ (١) من النظام الأساسى فانها تضع « لائحة تبين كيفية قيامها بوظائفها ، كما تبين بصفة خاصة قواعد الاجراءات » .

(١٥٨) المادة ٤١ من النظام الأساسى .

(١٥٩) المادة ٦٢ من النظام الأساسى .

لم يكن الحكم كله أو بعضه صادرا بالاجماع يحق لكل قاض أن يصدر بيانا برأيه الخاص وهو قد يكون متضمنا لرأى مخالف لمنطوق الحكم الصادر ، أو قد يتضمن موافقة عليه ، أو رأيا مخالفا فيما يتعلق ببعض المسائل • وأحكام محكمة العدل الدولية لا بد أن تكون مسببة [١٦٠] •

٣ ــ تنفيــذ الحكم :

تعد أحكام محكمة العدل الدولية ملزمة ، ولكن بالنسبة لأطراف النزاع فقط فى خصوص النزاع الذى فصل فيه [١٦١] : فأحكام المحكمة لها أثر نسبى •

ويعد الحكم الصادر حكما نهائيا غير قابل للاستئناف • على أن للمحكمة أن تقوم بتفسيره اذا طلب اليها ذلك طرف من الأطراف [١٦٢] ، وبخصوص طلب اعادة النظر فيــه فلقد أفردت المادة ٦١ من النظام الأساسى من الشروط لقبوله وحكم المحكمة واجب النفاذ • بل أن المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة قد نصت على أنه :

١ ــ يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكون طرفا فيها •

٢ ــ اذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس ــ اذا رأى أى ضرورة لذلك ــ أن يقدم توصياته ، أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم • الا أنه من الناحية العملية لم يطبق هذا النص •

---

(١٦٠) المادة ٦ فقرة (١) من النظام الأساسى •

(١٦١) المادة ٥٩ من النظام الأساسى •

(١٦٢) المادة ٦٠ من الظام الأساسى •

٤ ــ الآراء الاستشارية :

كما أشرنا فان للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المأذون لها أن تطلب رأيا استشاريا من محكمة العــدل الدوليــة بشأن لمســائل القانونية التى تدخل فى نطاق اختصاص هذه الأجهزة . فى هذه الحالة لا تصدر المحكمة حكما بل مجرد رأى استشارى ، وكما هو واضح من التسمية فان ما يصدر ليس له قيمة الزامية ولكن الممارسة تؤكد أن لمثل هذه الآراء قيمة أدبية يعتد بها ، ويجرى العمل على احترامها من قبل الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة (١٦٢ مكرر) .

(١٦٢ مكرر) : انظر حول الآراء الاستشارية :

— G. Finkel : Les avis consultatifs et la justice internationale thèse, Grenoble, 1969 .
— M. Reisman : Accelerating advisory opinions, critique and proposal, A.J.I.L., 1974, p. 648-671.
— G. Bacot : Refléxions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la C.P.J.I. et de la C.I.J, R.G.D.I. p., 1980, p. 1027-1067.

الفصل الثالث

نشاطات الأمم المتحدة

تعد دراسة نشاطات الأمم المتحدة محاولة لتبيان حقيقة العلاقة والتفاعل القائمين بين أهداف ومبادىء المنظمة الدولية من ناحيـة ، وبين الممارسة العملية من خلال أجهزتها وسلوك أعضائها من ناحية أخرى • ان نشاطات منظمة دولية معينة هو عنوان الحقيقة ، وأسلوب البحث الصحيح لتقييمها ، حيث أن المنظمة الدولية تنشأ وتتأسس من أجل أداء وظيفة أو وظائف معينة ، لذا يجىء البحث عن نشاطاتها لمعرفة مدى ما قامت وتقوم به تحقيقا للغاية من انشائها •

ويمكن تقسيم نشاطات الأمم المتحـدة الى نوعين : النشـاط السلوكى ، والنشاط العلمى أو المادى (١٦٣) •

النشـاط السلوكى :

وهو ذلك النشاط الذى يهدف الى توجيه سلوك الدول الأعضـاء من أجل تحقيق الأهداف المشتركة للمنظمة الدولية بالتنسيق بين الدول الأعضاء والأجهزة المسئولة ، هذا الى جانب محاولة تفـادى حدوث خلافات بين الدول بتسويتها أو حصرها أو تجميدها (١٦٤) • وهكذا فان النشاط السلوكى يتضمن صياغة أهداف وقواعد للسلوك تستهدف احداث التآلف والتناسق بين نشاطات الحكومات المعنية لمواجهة اهتمامات المنظمة • ان الغـاية من ذلك هى اتخـاذ اجراءات واتمام مشاورات ومفاوضات ومناقشات بغرض الوصول فى النهاية الى توجيه سلوك الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة لابرام اتفاقات أو اصـدار قرارات سواء كانت تتضمن توجيهات تقوم الدول بملاحظتها أو بتقرير اجراءات من أجل تطابق سياسات الدول الأعضاء مع القرارات السابق اتخاذها •

---

(١٦٣) انظر الدكتور مصطفى سلامة حسين ، العلاقات الدولية ، المرجع السابق ص ١١٩ وما بعدها .

(164) Michel Virally, Définitiona et classification des organisations internationales, In : Le concept d'organisation internationale, op. cit., p. 64-65.

في عبارة مختصرة فان النشاط السلوكى للأمم المتحدة عبارة عن تكوين قواعد دولية عامة أو خاصة أو العمل على تنفيذ ما سبق تقريره من قواعد فى اطار هذه المنظمة .

النشاط العملى أو المادى :

وهو يتحقق لدى قيام المنظمة ذاتها بالتصرف والادارة ، سواء بمقتضى الوسائل والموارد التى تملكها أو عن طريق تلك التى تضعها الدول الأعضاء تحت تصرفها . فى هذه الحالة فان المنظمة ذاتها هى التى تقرر استخدام هذه الوسائل والموارد ، وتتولى مباشرة ادارتها وتوجيهها . ان النشاط العملى يفترض التواجد المادى للمنظمة وخضوعه لما تقرره الادارة المناط اليها الاشراف على تدبير وتوجيه الموارد والوسائل التى يتم وضعها تحت تصرفها لتحقيق أهداف معينة : فعناصر النشاط العملى تكمن فى وجود سلطة تقوم باتخاذ القرار وذلك من خلال ادارة أو جهاز يتم تكوينه لغرض معين ، مع وضع الوسائل المالية والمادية والبشرية تحت تصرفه ، بعد موافقة الأطراف المعنية .

إن هذين النوعين من النشاطات هما اللذان يتم ممارستهما من جانب الأمم المتحدة ، ويجمعان ما اصطلح على تسميته بالنشاط التشريعى ، والنشاط التنفيذى والنشاط القضائى . فهذا التقسيم الأخير فوق أنه محاولة لنقل ما يجرى عليه العمل فى اطار القانون الوطنى لكل دولة ، وما فيه من اغفال لطبيعة المنظمات الدولية ، فانه لا يسمح بتبيان حقيقة ما يجرى عليه العمل فعلا فى هذه الوحدات . فنشاط كل منظمة دولية اما أن يكون سلوكيا (اتفاقيات — قرارات — السعى للتنفيذ والاحترام) واما أن يكون ماديا أو عمليا (ادارة — موارد — وسائل لتحقيق برامج أو عمليات عن طريق المنظمة ذاتها) .

ولا بد من ملاحظة أنه لا انفصال بين نوعى النشاط : ذلك أن النشاط العملى أو المادى فى حاجة الى نشاط سلوكى على أساسه يتم

ممارسة النشاط الأول ، والنشاط السلوكى فى حاجة هو الآخر ـ فى بعض الفروض ـ الى نشاط عملى لتحقيق أهدافه •

من خلال هذا التقسيم نعرض لنشاطات الأمم المتحدة فى المجالات التاليـــة :

ـ حفظ السلم والأمن الدوليين (المبحث الأول) •

ـ تصفية الاستعمار (المبحث الثانى) •

ـ حقوق الانسان (المبحث الثالث) •

ـ التنمية (المبحث الرابع) •

المبحث الأول

حفظ السلم والأمن الدوليين

تقوم أجهزة الأمم المتحدة بمباشرة عدة أشكال من النشاطات فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، والذى يعد من أهم المجالات التى تستقطب الجهود الدولية ، بالنظر الى أن تهديد السلم والأمن الدوليين لا يجسد خطرا فقط فى حد ذاته ، بل لأنه يؤثر على المجالات الأخرى للعلاقات الدولية • من خلال هذه الأهمية يمكن أن نعرض لنشاطات الأمم المتحدة فى هذا المجال المذكور ، والتى تتضمن من ناحية نشاطا سلوكيا (أولا) ، ونشاطا ماديا من ناحية أخرى (ثانيا) •

أولا ــ النشاط السلوكى

وهو يتعلق اما بوضع قواعد سلوك عامة (١) أو تكوين قواعد سلوك خاصة (٢) أو العمل على رقابة احترام قواعد السلوك (٣) •

١ ــ قواعد سلوك عامة :

باستعراض النشاط السلوكى للأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، نجد أن هناك أنماطا متعددة تتعلق بسلوك كل الدول الأعضاء ، وتطبق عليهم جميعا دون نظر الى أن يكون محددا سلفا من توجه اليه أو تطبق عليه قاعدة السلوك • وأهم هذه الأنماط •

(أ) قرار الاتحاد من أجل السلم ودلالته :

سبق أن أشرنا الى قرار الاتحاد من أجل السلم • ان هذا القرار بغض النظر عن مضمونه [١٦٥] ، له عدة دلالات جديرة بالتسجيل :

---

(١٦٥) انظر ما سبق فى اختصاصات الجمعية العامة .

١ ـ يعد قرار الاتحاد من أجل السلم مواجهة واقعية من جانب الأمم المتحدة ازاء حالة الشلل والجمود الناتجة عن الحرب الباردة ، ونتائجها المتمثلة فى عدم اجماع الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن وتبرز أهمية هذه المواجهة من أن الاتجاه نحو توجيه سلوك الدول الأعضاء وحثهم على اتخاذ اجراءات معينة ، كان ماثلا لدى اصدار القرار ، بحيث انه جاء على حساب القيود التى أوردها الميثاق وفى مقدمتها المادة ٢/١١ والمادة ١/١٢(١٦٦)

٢ ـ ان هذا القرار لا يعد حلولا فى الاختصاص : بمعنى أن تصبح الجمعية العامة هى المختصة بمسائل السلم والأمن الدوليين بدلا من مجلس الأمن . ان الحقيقة فى جوهر قرار الاتحاد من أجل السلم **أن الجمعية العامة تباشر اختصاصا احتياطيا** لدى حدوث ما من شأنه أن يعطل مجلس الأمن عن أداء الدور المناط اليه تحقيقه بمقتضى نصص الميثاق . وهذا يؤكد أن الدول الاعضاء لدى اتخاذها هذا القرار ، وكذا لدى تطبيقه ليست براغبة فى مخالفة نصوص الميثاق ، بل تحاول بقدر الامكان التغلب على عقبة لم تكن ماثلة بشكل كامل لدى اعداد الميثاق .

٣ ـ ان قرار الاتحاد من أجل السلم لم يكن مجرد قواعد للسلوك ينبغى للدول الأعضاء أن تتبعها لدى وقوع ما يهدد السلم والأمن الدوليين ، وانما تعدى ذلك بتقرير مجموعة من الاجراءات المادية ـ يتم اتخاذها ـ مما يدخل فى نطاق النشاط العلمى أو المادى .

٤ ـ تبدو أهمية قرار الاتحاد من أجل السلم فى أنه تم اعماله فى مواجهة الأزمات الكبرى التى واجهت أو هددت السلم والأمن الدوليين كأزمة السويس وأزمة الشرق الأوسط .

---

(١٦٦) انظر ما سبق ذكره بشأن اختصاصات الجمعية العامة ، ومجلس الأمن .

٥ ــ يعد التنفيذ أو الاستجابة لهـذا القرار تأكيدا لما انتهينا اليـه بشأن القيمة القانونية للقرارات الدولية ، فلقد سبق أن انتهينا الى أنه لا ينبغى اصدار حكم قاطع على القيمة القانونية لقرار دولى لدى صدوره اذ أن مواقف الدول هى الأساس للاحتكام حول فاعلية أى قرار (١٦٧) • وهذا مايصدق على قرار الاتحاد من أجل السلم : ان الاتحاد السوفيتى عارض صدور القرار ، وعارض اعماله فى أزمة المجر عام ١٩٥٦ ، ولكن سرعان ما وافق على سريانه فى نفس الشهر (نوفمبر ١٩٥٦) لدى تصـدى الجمعية العامة لأزمة السويس الناتجة عن العدوان الثلاثى ، ولاحقا بشأن أزمة الشرق الأسط عام ١٩٦٧ •

٦ ــ ومع هذه الدلالات ، ومع بقاء القرار ساريا ، فانه يمكن ــ لنا ــ أن نقرر مع ذلك أن هذا القرار كان قرارا عارضا occasionnelle بمعنى أن صدوره جاء لمواجهة عجز مجلس الأمن عن التصدى لما يهدد السلم والأمن الدوليين فى ظل ظروف الحرب الباردة ، ووجد المساندة لدى اصـداره من احدى الدولتـين العظمتين (الولايات المتحدة الأمريكية) ، ثم لدى تطبيقه لاحقـا من الدولة العظمى الأخرى (الاتحـاد السوفيتى) • وحيث أن العلاقات الدولية قد شهدت بجوار الصراع بين الشرق والغرب صراعا آخر بين الشمال والجنوب ، وما تمخض عنـه من أن الدول الكبرى تفضـل من ناحيـة الاتفاق على حل المشـاكل الساخنة خارج المنظمات الدولية (١٦٨) ، وضغطها على المنظمات

---

(١٦٧) انظر رأينا بشأن القيمة القانونية للقرارات الدولية : العلاقات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ .

(١٦٨) يكفى الاشارة الى أن محادثات الحد من الأسلحة ، وهى تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، تتم خارج الأمم المتحدة . وان وقف اطلاق النار بالنسبة لحرب اكتوبر ١٩٧٣ جاء بعد اتفاق كيسنجر وبرجنيف فى موسكو ، وان ازمة الشرق الأوسط تتم معالجتها من خلال الولايات المتحدة الأمريكية ، وخارج نطاق الأمم المتحدة . هذا الى جانب ما يتم الاتفاق عليه فى الاجتماعات الثنائية بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة .

الدولية من ناحية أخرى (١٦٩) ، فان الفرصة لاعمال قرار الاتحاد من أجل السلم لم تعد سانحة • حقا ان الأغلبية التى تتمتع بها دول العالم الثالث تمكنها من تطبيق القرار المذكور ، ولكن ينبقى أن مثل هذا الأمر يتطلب مســاندة سياسية ومادية من جانب الدول الكبرى ، وهى ليست على استعداد ــ فى كل الأحوال ــ للنزول على ارادة دول العالم الثالث •

(ب) تعريف العدوان : ملاحظات :

أشرنا فيما سبق أن اعمــال أحكام الفصل السابع من الميثــاق والخاص باجراءات القمع يتطلب وجود ما يهدد السلم والأمن الدوليين• ويدخل فى نطاق هذا التهديد وقوع عدوان من دولة على دولة أخرى • ان الأمر ليس بالسهولة بمكان اذ يتطلب ذلك اقرار وقوع عدوان وذلك لامكانية الالتجاء الى الاجراءات المشار اليها من ناحية ، ولاستخدام الدول أو الدول المعتــدى عليها لحق الدفاع الشرعى ــ اذا توامرت شروطه ــ من ناحية أخرى • من هنا تبدو أهمية التوصل الى تعريف للعدوان •

بعد سنوات عديدة من البحث والدراسات أقرت الجمعية العــامة للأمم المتحدة فى قرار صــدر فى ١٤ ديسمبر ١٩٧٤ التعريف التــالى للعدوان :

« العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ، ضــد ســيادة ووحدة الأراضى الاقليمية ، أو الاستقلال الســياسى لدول

---

(١٦٩) ويدل على ذلك الأزمة المالية التى تعرضت لها الأمم المتحدة بمناسبة نفقات قوات الطــوارىء الدولية . اضف الى ذلك خفض الدول الغنية نسبة مساهمتها فى ميزانية المنظمة الدولية ، وهذا ما قررته الولايات المتحدة عام ١٩٨٥ .

أخرى ، أو بأية طريقة لا تتمشى مع ميثاق الأمم المتحدة ، كما هو محدد فى هذا التعريف » (١٧٠) •

ان هذه الخطوة من جانب الجمعية العامة تمثل محاولة أكيدة من أجل تحديد سلوك معين يمتنع على الدول الأعضاء القيام به ، وبالتالى تسهيل امكانية تطبيق اجراءات القمع التى يتخذها مجلس الأمن لدى تهديد السلم والأمن الدوليين • ولكن مع أهمية هذه الخطوة باصدار هذا القرار ، فان لنا عليها عدة ملاحظات :

الملاحظة الأولى : ان القرار المذكور هو مجرد توصية ، ويستطيع مجلس الأمن أن يقوم بتكييف الحالة التى يناقشها وفقا للظروف موضع البحث • ان تكييف مدى وجود عدوان يدخل فى نطاق المسائل الموضوعية التى تتطلب موافقة الدول الدائمة العضوية فى المجلس ، وما يستتبع ذلك من استخدام حق الاعتراض • لذا فانه برغم الجهود التى بذلها فى تعريف العدوان فانها لا تكتسب الصفة الملزمة ، حيث لمجلس الأمن أن يأخذ أو يرفض التعريف السابق للعدوان •

الملاحظة الثانية : أن التعريف المذكور للعدوان اقتصر على استخدام القوة المسلحة دون الصور الأخرى للعدوان ، والتى قد تصل الى ما هو أكثر فاعلية من استخدام القوة كالاجراءات الاقتصادية •

الملاحظة الثالثة : ان ميثاق الأمم المتحـــدة يعترف بحق الدفاع الشرعى ، وبمقتضى التسليم بهذا الحق يمكن للدول أن تقوم باستخدام القوة بحجة أنها تواجه عدوانا ، ويدخل تحت ذلك الاستخدام الدفاع الوقائى ، وهى الذريعة التى تستخدمها اسرائيل بصفة مستمرة لتبرير كل عدوان تشنه على الدول العربية • لذا فان تعريف العـــدوان كان ينبغى بيان مدى ارتباطه بممارسة حق الدفاع الشرعى ، لا سيما أن صورة الدفاع الوقائى تتردد م نآن الى آخر •

---

(١٧٠) انظر الاشـارتين ٦ ، ٧ .

الملاحظة الرابعة والأخيرة : وبرغم هذه الثغرات فيتبقى أن تعريف العدوان سيعد مؤشرا يسترشد به لاعمال نصوص ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، حيث يعد عملا يمثل تعبيرا عن ارادة الدول الأعضاء بشأن مسألة من أهم المسائل التى تظل موضع بحث وجدال • ان تعريف العدوان قد بين سلوكا منهيا عنه يجب على الدول اجتنابه ، والا وقعوا تحت طائلة الاجراءات القسرية المنصوص عليها فى الميثاق . أو على الأقل كانوا عرضة لاستنكار واستهجان الرأى العام العالمى ، وهو ما تحاول الدول اجتنابه •

(جـ) نزع السلاح :

من أهم المبادىء التى تلتزم بها الأمم المتحدة أجهزة وأعضاء مبدأ عدم استخدام القوة • ان هذا المبدأ يلزم لاعماله القضاء على كل ما من شأنه تهديد السلم والأمن الدوليين ، والاهتمام بعنصر مؤثر على هذه المسألة نقصد بذلك التسليح ذاته • ان جل اهتمام ميثاق الأمم المتحدة بشأن مسألة التسليح جاء فى نص المادتين ١١ ، ٢٦ :

فالمادة ١١ تنص على أن « للجمعية العامة ، أن تنظر فى المبادىء العامة للقانون فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسلح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادىء الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » • أما المادة ٢٦ من الميثاق فقد أشارت الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها فى المادة ٣٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح •

ان هذين النصين فى مضمونهما العام يقصران مهمة الأمم المتحدة على السعى الى تنظيم التسليح • ولكن مع تزايد التسلح كما ونوعا ، وتهديده للبشرية من كافة النواحى حاولت الجمعية العامة للأمم المتحدة أن تأخذ خطوة هامة نحو توجيه سلوك الدول الأعضاء نحو نزع السلاح •

وقد تجلى ذلك فى اقرار الجمعية العامة عام ١٩٦١ لقرار يتعلق بمنهج نزع السلاح • ووفقا لهذا القرار فانه لا بد من نزع السلاح نزعا عاما وكاملا ، وذلك بتسريح القوات المسلحة ، وحل المؤسسات العسكرية بما فيها من القواعد ، والامتناع عن انتاج الأسلحة ، والاستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنـووية ، حيث يمكن الاحتفـاظ بالقـوات والاسلحة غـير الذرية لحفظ الأمن الداخلى ، وتلبية احتياجات الأمم المتحدة • ولتحقيق ذلك يتم على مراحل نزع السلاح بالتوازى مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول •

ان هذا القرار مجرد توصية صادرة عن الجمعية العامة ، وتخضع لما سبق أن شرحناه بالنسبة لقرارات هذا الجهاز (١٧١) • ومع ذلك فان أهمية القرار تكمن فى أنه مثل هذا القرار « يجب أن ينظر اليه باعتباره مسعى الى التبشـير بفكرة أى أنه يدخل فى نطاق ما ينبغى أن يكون Lex Ferenda وليس ما هو قائم Lex La ta » فاذا ما أخذت الفكرة تنتشر وتتدعم فانه لن يكون هناك ما يمنع من صياغتها فى اطار نصوص ملزمة وهذا ما قد تحقق بالفعل • ان القرار المذكور أخذ يتكرر عاما بعد عام ، وتم تعزيزه بقرارات اضافية ، بل عقدت الجمعية العامة دورتين خاصتين بمسألة نزع السلاح الأولى عام ١٩٧٨ (١٧٢) والأخرى عام ١٩٨٢ (١٧٣) ، جاءتا لتعزيز وتدعيم المسعى السابق الاشارة اليه •

---

(١٧١) انظر الدكتور مصطفى سلامة حسين ، المرجع السابق ١٦٥ .

(١٧٢) أسفرت الدورة الخاصة التى عقدتها الأمم المتحدة بشـأن نزع السلاح عام ١٩٧٨ الى اصدار وثيقة ختامية تتضمن مبادىء لاستراتيجية دولية فى هذا المجال الى جانب برنامج عمل لنزع السلاح فى السنوات التالية.

(١٧٣) بالنسبة لهذه الدورة فانها أكدت وشددت على الوثائق الصادرة عن الدورة الخاصة عام ١٩٧٨ ، واضافت عدة مبادىء تتعلق بتحريم الحرب ، وبالذات الحرب النووية ، مع التشديد على دور الأمم المتحدة فى مسـألة نزع السلاح .

ويؤيد تكييفنا لنتائج مثل هذا القرار على سلوك الدول الأعضاء ما تم اتخاذه من خطوات ، ان كانت لا تعد نزعا للسلاح ، فانها تدخل في دائرة الحد من التسلح وهي(١٧٣مكرر):

١ ــ هناك أقاليم سبق أن تم نزعها من كافة الأسلحة : مثل منطقة القطب الجنوبي بمقتضى اتفاقية ١٩٥٩ ، والقمر والأجرام السماوية (معاهدات ١٩٦٧ ، ١٩٧٦) وتوجد أيضا مناطق منزوعة الأسلحة النووية (اتفاقية تلاتيلوكو لعام ١٩٦٧ والخاصة بمنطقة أمريكا اللاتينية) وبشأن الفضاء فيما يجاوز الغلاف الجوى (اتفاقية ١٩٦٧) أو قاع البحر فيما يجاور الولاية الاقليمية (اتفاقية ١٩٧١) . يضاف الى ذلك القيود المفروضة على تسليح كل من ألمانيا واليابان ابتداء من عام ١٩٤٥ .

٢ ــ توجد اجراءات دولية لتنظيم أنواع التسلح : كملحق (بروتوكول) جنيف لعام ١٩٢٥ المتعلق بتحريم استخدام الأسلحة البيولوجية والكيماوية ، وكذلك اتفاقية عام ١٩٧٢ التى تمنع انتاج وتخزين الأسلحة البيولوجية .

ان هذه الاجراءات المتعلقة بالأقاليم أو بعض الأسلحة لا تضارع الاهتمام المتزايد بتنظيم استخدام الأسلحة النوويةو الذى شمل الخطوات التالية :

١ ــ معاهدة موسكو لعام ١٩٦٣ التى تحظر التجارب النووية فى الهواء ، والفضاء فيما يجاوز الغلاف الهوائى ، وتحت الماء . ويرتب على ذلك أن التجارب تحت الأرض تصبح مصرحا بها ، برغم تعهد الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بالسعى للحد منها فى عامى ١٩٧٤ ، ١٩٧٦ .

٢ ــ معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لعام ١٩٦٨ . وبمقتضاها تم تكريس الامتياز النووى للدول المالكة للأسلحة الذرية فى ذلك

(١٧٣ مكرر) ـ انظر: الدكتور مصطفى سلامة حسين، نظرات في الحد من التسلح، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

الوقت . وقد تعهدت هذه الدول بعدم مساعدة الدول الأخرى على امتلاك هذه الأسلحة . والتزمت الأخيرة بعدم السعى الى ذلك ، وقبول رقابة الوكالة الدولية للطاقة الذرية لمنع استخدام الطاقة النووية فى أغراض عسكرية (١٧٤) .

٣ ــ معاهدة سالت

Strategic Arms limitation talks S. A .C. T.

وهى عبارة عن اتفاقيات ثنائية تم ابرامها بين الاتحاد السوفينى والولايات المتحدة الأمريكية فى أعوام ١٩٧٢ ، ١٩٧٣ ، ١٩٧٩ ، وتهدف الى الحد كما وكيفا لترسانة الأسلحة الاستراتيجية لكل من الدولتين العظمتين .

٤ ـ معاهدة إزالة الصواريخ المتوسطة المدى الموقعة بين الدولتين المذكورتين في ديسمبر ١٩٨٧.

إن هذا السلوك المتوالي من الدول المعنية، وهذه الخطوات لا يمكن تفسير اتخاذها إلا بأنه اعتراف بأهمية السعي نحو نزع السلاح. إن نزع السلاح الشامل والعام والذي طالب به قرار الجمعية العامة سنة ١٩٦١ لا يمكن تحقيقه نظراً لاعتبارات تتعلق بالأمن والتوازن الدولي وصعوبة الرقابة، فضلاً عن استحالة إقامة رقابة فعالة في مجال الأسلحة النووية، وسيادة نظرية الردع النووي.

(١٧٤) انظر فى الفقه العربى : الدكتور محمد خيرى بنونة : القانون الدولى واستخدام الطاقة النووية ــ دار الشعب القاهرة ١٩٧١ .

— Martin (A.), Legal aspects of disarmement, London, 1963.
— Klein (J.), L' entreprise du dearmement, 1946-1964, Paris, 1964.
— Fisher (G.), La non-prolifération des armes nucléaires, Paris, 1969.
— Colard (D.), Le desarmenment, A. Colin, Coll. U. Paris, 1972.
— Courteix (S.), Exportations nucléaires et non-prolifération, Economica, Paris, 1978.
— Armement et désarmement à l'âge nucléaire. Notes et études documentaire, Paris, 1978.

ان الخطوات التى تم اتخاذها عبارة عن مجموعة من الاجراءات الجزئية فى مجال التسلح وتؤدى الى السيطرة عليه
Maîtrise des armements
بأداء سلوك رشيد فى هذا المجال • (١٧٤ مكرر) conduite rationnelle

فلم نصل بعد الى نزع فعلى وحقيقى للتسلح ، بل هناك مجرد نزع مبدئى أو أولى للتسلح (١٧٥) •

ومع وجود هذه الحقيقة فان دور الأمم المتحدة يصبح حيويا فى مجالات تتصل بمسألة نزع السلاح وهى :

- اصدار التوصيات المتتالية لحث الدول ، وبالذات الكبرى والنووية ، على الاستمرار فى السعى ، ولو بخطوات منفصلة لتحقيق نزع السلاح الكامل والشامل • ان مثل هذه التوصيات تمثل ضغطا واستثارة للرأى العام فى هذا المجال الهام للعلاقات الدولية (١٧٦)

- قيام الأمم المتحدة بالاعداد لاتفاقات دولية فى مجال نزع السلاح • واذا كان تحديد الخطوط العريضة لمثل هذه الاتفاقات يخضع لارادة الدولتين العظمتين ، فان للمنظمة الدولية دورها فى مجال نزع السلاح ، ويكفى أن نشير هنا الى القرار الصادر عن مجلس الأمن بشأن ضمانة الدول غير الذرية للدول غير المسلحة ذريا ضد الاعتداء الذرى (١٧٧) •

(١٧٤ مكرر) الدكتور مصطفى سلامة حسين ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ •

(175) Virally (M.), L'organisation mondiale, op. cit., p. 438.

(176) Merle (M.), Le droit international et l'opinion publique, op. cit.,

(١٧٧) انظر بشأن هذه المسألة : الأستاذ الدكتور حسين خلاف : ضمانة الدول الذرية للدول غير المسلحة ذريا ضد الاعتداء عليها : المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧٤ ، ص ١١ وما بعدها .

٢ ــ قواعد سلوك خاصة :

وهى تلك التى يتم توجيهها الى دولة معينة من أجل انتهاج سلوك معين أو الامتناع عنه • وكما هو واضح فان وجود نزاع معين يفترض قيـام أجهزة الأمم المتحدة المختصة بانتقاء نوعيـة السلوك الواجب الاتباع بشأن مسألة معينة قد تهدد السلم والأمن الدوليين • ان صور قواعد السلوك الخاصة متعددة نذكر منها :

(أ) الاجراءات المؤقتة :

ومنها الدعوة الى وقف اطلاق النار ، أو انسحاب القوات المتحاربة من بعض المناطق أو الى خطوط محددة ، أو عقد هدنة ، أو النهى عن استيراد وتصدير المعدات العسكرية • ان مثل هذه الأنماط من السلوك نجدها فى كل حالة تتعلق باستخدام القوة فى حرب فلسطين عام ١٩٤٨، فى النزاع بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ ، فى أعقاب العدوان الاسرائيلى على مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، فى القرار ٣٣٨ ، عام ١٩٧٣ فى أعقاب حرب أكتوبر • ان هذهالاجراءات أو التـدابير تدخل فى نطاق المادة ٤٠ من الميثاق •

(ب) الاجراءات أو التدابير غير العسكرية :

وأهمها ما تم اتخاذه ضد الحكومة العنصرية فى زمبابوى (روديسيا الجنوبية سابقا) بعد اعلانها الاستقلال من جانب واحد عام ١٩٦٥ ، وذلك بفرض جزاءات اقتصادية عليها تهدف بصفة أساسية الى منـع تصـدير بعض المواد الأساسية لها ، وكذا عدم الاعتراف بها وقطع العـلاقات الدبلوماسية والقنصـلية والتجارية والحربية ، ووسـائل المواصلات مع النظام العنصرى الذى كان قائما فى هذه الدولة • لقد تم اتخاذ هذه التدابير غير العسكرية بمقتضى المادة ٤١ من الميثاق • وهى ملزمة للدول الأعضاء بمعنى أنه يمتنع مخالفتها ، حيث يجب أن ينفذوا

كل ما قرره المجلس من اجراءات • أى أن سلوكهم ينبغى أن يسير وفق ما اشتمل عليه القرار من بنود (١٧٧ مكرر) •

(جـ) التوصية بانتهاج طريق معين لحل المنازعات :

وهذا ما تم بصدد النزاع على الحدود بين ايران والاتحاد السوفيتى : فلقد أوصى مجلس الأمن عام ١٩٤٦ الدولتين المذكورتين بانتهاج طريق التفاوض لحل النزاع بينهما ، وأدى ذلك الى تسويته فعلا • من ذلك أيضا توصية مجلس الأمن الى كل من بريطانيا ، وألبانيا عام ١٩٤٧ بالالتجاء الى محكمة العدل الدولية لحل النزاع المتعلق ببث ألغام فى مضيق كورفو (١٧٨) •

(د) استنكار موقف أو سلوك معين :

مثل قرار مجلس الأمن فى مارس ١٩٧٩ باعتبار بناء المستوطنات فى الأرض العربية المحتلة منذ عام ١٩٦٧ باطلة من الناحية القانونية ، ويشكل عقبة خطيرة فى سبيل التوصل الى سلام شامل فى الشرق الأوسط ؛ وكذلك التنديد بالغارة الاسرائيلية على تونس فى أكتوبر ١٩٨٥ •

(هـ) وضع أسس لحل نزاع معين :

ويظهر ذلك جليا بالنسبة لأزمة الشرق الأوسط : ففى أعقاب العدوان الاسرائيلى على مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، قام مجلس

(١٧٧ مكرر) برغم ان القرار الصادر عن مجلس الأمن كان متعلقا بوضع يدخل فى نطاق مسالة تصفية الاستعمار فلقد حرص على ان يشير الى تهديد هذا الوضع للسلم والأمن الدوليين (انظر لاحقا تطورات هذه المسألة) .

(١٧٨) وقد اصدرت المحكمة حكمها فى هذا النزاع فى ٩ ابريل عام ١٩٤٩ .

الأمن فى ٢٢ نوفمبر من هذا العـام ، باصـدار قراره الشـهير رقم ٢٤٢ (١٧٩) . لقد أثار هذا القرار خلافات متعددة بين اسرائيل والدول

---

(١٧٩) ينص القرار ٢٤٢ على « ان مجلس الأمن اذ يعبر عن قلقه المستمر للموقف الخطير فى الشرق الأوسط .

واذ يؤكد عدم مشروعية الاستيلاء على الأراضى عن طريق الحرب . والحاجة الى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة فى المنطقة .

واذ يؤكد أيضا ان جميع الدول الأعضاء عنـد ما قبلت ميثاق الأمم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق :

١ ــ يعلن أن تطبيق مبادىء الميثاق يتطلب اقامة سـلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط ، وهذا يقتضى تطبيق المبدأين التاليين :

(أ) انسحاب القـوات الاسرائيلية من الأراضى التى احتلتها فى النزاع الأخير .

(ب) أن تنهى كل الدول حالة الحرب ، وأن تحترم وتقر الاستقلال والسيادة الاقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى أن تعيش فى سلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها ، متحررة من أعمال القوة والتهديد بها .

٢ ــ يؤكد المجلس الحاجة الى :

(أ) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(جـ) ضمان حدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السـياسى عن طريق اجراءات من بينها انشاء مناطق منزوعة السلاح .

٣ ــ يطلب من الأمين العام أن يعين ممثلا خاصا الى الشرق الأوسط لاقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعدة فى الجهود للوصول الى تسوية سلمية ومقبولة على أساس النصوص والمبـادىء الواردة فى هذا القرار .

٤ ــ يطلب من الأمين العام أن يبلغ المجلس بمدى تقـدم جهود المبعوث الخاص فى اقرب وقت ممكن .

العربية وبالذات حول قوته الملزمة (١٨٠) ، ومدلوله (١٨١) .

---

(١٨٠) الأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى : القضايا العشر فى تسوية أزمة الشرق الأوسط ، مجلة السياسة الدولية ، ابريل ١٩٧١ : وبالنسبة للقوة الملزمة للقرار ٢٤٢ : « هناك رايان حول هذه القضية :

وفقا للراى الأول فان هذا القرار لا يخرج عن كونه توصية غير ملزمة ، وان كان لها قوة أدبية لا يستهان بها . ويدللون على ذلك بقولهم :

أولا — هذا القرار يستند الى أحكام الفصل السادس من الميثاق ، وعنوان هذا الفصل « فى حل المنازعات حلا سلميا » ولا يستند الى الفصل السابع الذى عنوانه « فيما يتخذ من الأعمال فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان » . واذا كان هذا القرار لم يذكر صراحة نصوص ميثاق الأمم المتحدة التى استند اليها ، وهو أسلوب يتبع فى جميع قرارات الأمم المتحدة ، فان مقارنة الأحكام الواردة فى فقرات القرار مع الأحكام الواردة فى المادتين ٣٦ ، ٣٧ (٢) من الميثاق تدل على أنه استند الى هذه المواد ، وهى تقع فى الفصل السادس من الميثاق ، والقرارات التى تستند الى أحكام الفصل السادس تدخل فى نطاق التوصيات غير الملزمة .

ثانيا — يستخلص من المناقشات التى دارت فى مجلس الأمن قبل صدور هذا القرار ، ان الهدف من اصداره ليس فرض حل على الأطراف المتنازعة ، ولكنه تقديم الاطار القانونى والمبادىء العامة التى على أساسها يتم الاتصال بين هذه الأطراف ، سواء أكان اتصالا مباشرا أم غير مباشر عن الأمين أو المبعوث الخاص . وبايجاز فان القرار يعتبر مجرد منهج للعمل على الحل السلمى .

ثالثا — فقرات القرار تؤكد ذلك ، اذ انه وفقا لأحكام الفقرة الثالثة يطلب من الأمين العام أن يعين مبعوثا خاصا يوفد الى الشرق الأوسط لاجراء اتصالات الغرض منها التوصل الى حل سلمى ، وليس فى ذلك ما يدل على اى الزام ، بل ان الأمر موكول الى توافق ارادات الأطرف المعنية فى النزاع .

أما الراى الثانى فيقول انه اذا كان القرار غير ملزم فى ذاته ، فانه يتضمن مبادىء عامة واجبة التطبيق يجب على الأطراف المعنية بمقتضاها أن تلتزم بقواعد خاصة ، بمعنى أن الحل السلمى يجب أن يتم وفقا لقواعد ملزمة ، وردت فى القرار ، وذلك للأسباب التالية :

أولا — مجلس الأمن أصبح طرفا فى الاتفاق الذى يرجى أن يتم بين الأطراف المعنية ، وقد أصبح طرفا لأنه وضع المبادىء والقواعد التى بمقتضاها يجب أن تتم التسوية . وهو طرف لأنه سيشترك فى الاتصالات

. . . .

التى ستجرى لتحقيق التسوية . فاذا كان القرار من الناحية النظرية لا يعتبر ملزما لأن تكييفه القانونى يجعل منه توصية ، فانه من الناحية العملية يعتبر ملزما لأن المبادىء التى قام عليها ملزمة .

ثانيا — القرار ملزم لأنه يتضمن مبادىء عامة مذكورة فى ميثاق الأمم المتحدة وأصبحت الدول الأعضاء ملزمة بها منذ توقيعها على الميثاق ، وفى مقدمة هذه المبادىء ما تضمنته المادة الثانية من الميثاق .

ثالثا — القرار اذا كان لم يوافق عليه فى بداية الأمر الا خمس عشرة دولة ، وهى الأعضاء فى مجلس الأمن ، فانه مع مرور الزمن قد زاد عدد الدول التى وافقت على القرار .

رابعا — أعلنت الجمهورية العربية المتحدة (مصر) والأردن (ثم سوريا) قبولهم لهذا القرار ، وتنكرت له اسرائيل أولا ، ثم أعلنت قبوله أخيرا ، ووفقا للفقه الدولى فانه اذا وافقت الدول أو الهيئات على التوصية التى وجهت اليها ، فان تلك التوصية تتحول الى قرار ملزم بالنسبة لها ، وليس من حقها أن تتراجع عنه ، أو تتحلل من التزاماته .

وبناء على هذا نقول ان القرار رقم ٢٤٢ الصادر من مجلس الأمن فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ هو قرار ملزم للأطراف المعنية فى النزاع » .

المرجع السابق ص ٧ — ٩ .

(١٨١) الأستاذ الدكتور بطرس غالى : « قرار مجلس الأمن الصادر فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ جاء نتيجة توفيق بين وجهات نظر متباينة ومتعارضة ، وكان منطقيا أن تكثر التفسيرات والتأويلات حول هذا القرار ، فكل طرف من الأطراف المعنية به يفسره تفسيرا يتمشى مع مصالحه ، واهدافه وسياساته . ويمكن ايجاز آراء طرفى النزاع فيما يلى :

وفقا للتفسير الاسرائيلى للقرار ٢٤٢ فانه لا يتم انسحاب القوات الاسرائيلية من الاراضى العربية التى احتلتها نتيجة لحرب سنة ١٩٦٧ الا بعد توقيع معاهدات صلح تعقد بين اسرائيل والدول العربية . ومعنى ذلك أن يكون الانسحاب لاحقا لعقد معاهدات الصلح ، ونتيجة لابرامها ، ومسجلا فى أحكامها .

ويقول الجانب الاسرائيلى أن السوابق الدولية ، وقواعد القانون الدولى تؤكد ذلك ، وأن أى انسحاب لا يمكن أن يتم من قبل قوات قد احتلت جزءا من اقليم دولة أخرى نتيجة لحرب وقعت بينهما الا بعد مفاوضات تجرى بين الدول المتحاربة . ويقول الجانب الاسرائيلى كذلك انه وفقا لأحكام

. . . .

القرار ٢٤٢ فان تلك المفاوضات يجب أن تكون مباشرة تجرى بين الأطراف المعنية ، ويجب أن تسفر عن اتفاق تعاقدى يتضمن رسما للحدود الدائمة الآمنة التى تنسب الى ما وراءها القوات الاسرائيلية .

ويقول الجانب الاسرائيلى أيضـــا انه وفقا لأحكام القرار ٢٤٢ فان انسحاب القوات الاسرائيلية لا يكون من جميع الأراضى العربية التى تم احتلالها ، بل من بعض هذه الأراضى ، وأن النص الانجليزى للقرار — وهو فى نظرها النص الرسمى الوحيد الذى اعترفت به — يشير بصراحة الى أن الانسحاب يكون من أراضى محتلة لا من جميع الأراضى المحتلة . ويضيفون الى ذلك أن ذكر كلمة الحدود الآمنة فى القرار يؤكد أن الحدود القديمة التى كانت قبل الحرب يجب تعديلها ، وذلك يقتضى ضم اجزاء جديدة من الأراضى العربية لكى تصبح الحدود آمنة . ويختتم الجانب الاسرائيلى تفسيره للقرار بقوله ان المبدأ القائل بعدم الاعتراف بضم أراضى يتم الاستيلاء عليها عن طريق الحرب لا يتعارض مع سياسة اسرائيل فى ضم مناطق جديدة بغية اقامة حدود آمنـــة ودائمة ، لأن هـــذا الضم سيتم نتيجة لمفاوضات بين الطرفين ، وبالتالى يتم بالتراضى بين أطراف النزاع لا نتيجة للحرب .

أما الجانب العـــربى فله فى تفسير القرار ٢٤٢ رأى يخالف مخالفة جذرية راى اسرائيل . ويمكن ايجـــاز ذلك فيما يلى : انسحاب القـــوات الاسرائيلية من جميع الأراضى التى تم احتلالها بعد ٥ يونية ١٩٦٧ يجب أن يسبق الاتصالات ، أو المفاوضات التى يمكن أن تجرى بين الأطراف المعنية اذا أريد تحقيق حل سلمى للقضية لسببين :

أولا — مبدأ الانسحاب ورد فى الفقرة الأولى من القرار ٢٤٢ ، ثم تلا ذلك (أى فى المرتبة الثانية بعد الانسحاب) مطالبة الأطراف بانهاء حالة الحرب ، واحترام السيادة والحدود الاقليمية لكل دول المنطقة .

ثانيا — لو أن الاتصالات أو المفاوضات بدأت قبل انسحاب القوات الاسرائيلية ، حتى لو فرضنا جدلا أنها أدت الى اتفاق ، فان ذلك الاتفاق سيشوبه عيب جوهرى اذ يكون قد تم فى ظل اكراه مادى ومعنوى ممثل فى أن جزءا من ارض أحد الأطراف محتل عسكريا فى وقت اجراء المفاوضات التى أدت الى هذا الاتفاق . وقد نصت المادة ٥٢ من اتفاقية فينا الخاصة بالمعاهدات الدولية — التى تعبر عن آخر اتجاهات الفقه الدولى فى هذا الموضوع — على ان الاتفاقات الدولية التى تعقد فى ظل تهديد باستعمال القوة أو باستعمال القوة تعتبر باطلة .

. . . .

أما قول الجانب الاسرائيلى بأن الاتصالات او المفاوضات التى ستجرى بين الأطراف المعنية يجب ان تكون مباشرة فلا اساس له فى أى فقرة من فقرات القرار ٢٤٢ ، وان تعيين مبعوث خاص للأمين العام للامم المتحدة وفقا لأحكام الفقرة الثالثة من القرار يدل على ان الأسلوب المقترح لايجاد حل سلمى للأزمة هو أسلوب الاتصـــالات غير المباشرة عن طريق الأمم المتحدة .

وقول الجانب الاسرائيلى ان الانسحاب الذى عناه القرار ٢٤٢ مقصور على أراضى لا على كل الأراضى المحتلة ، فانه قول مخالف أشد المخالفة لمبدأ اساسى من مبادىء الأمم المتحدة ورد فى بداية القرار ٢٤٢ تسجيلا لأهميته ، وهو الذى يقول « يؤكد عدم الاعتراف بضم الأراضى التى يتم الاستيلاء عليها عن طريق الحرب ... » ولا يمكن الاستناد الى العبارة التى وردت باللغة الانجليزية والتى يتكىء عليها ليقول ان الانسحاب يكون من بعض الأراضى لا من كل الأراضى ، لأن هذا القول يخالف المبدأ العام ، ويجعل القرار يناقض بعضه بعضا . وفوق هذا وذلك فان العبارة التى وردت فى النص الفرنسى والنص الأسبانى ، والنص الروسى تقول أن الانسحاب يكون من جمية الأراضى .

أما محاولة ايجاد علاقة بين الحدود الآمنة وضرورة ضم مناطق جديدة ، فان هذا مجرد ترجمة لرغبات توسية اسرائيلية ، ولكن لا سند لها قط فى القرار ٢٤٢ ، وذلك لأكثر من سبب :

أولا — الحدود الآمنة التى ذكرت فى القرار ٢٤٢ ليست خاصة باسرائيل، بل انها خاصة كذلك بالدول العربية ، والدول العربية احوج الى هـــذه الحدود الآمنة من اسرائيل التى كانت البادئة فى أكثر من عدوان .

ثانيا — الحدود الآمنة لا يمكن تحقيقها عن طريق تعديل الحدود التى كانت قائمة قبل ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ لأن القرار ٢٤٢ طلب الانسحاب من جميع الأراضى التى تم احتلالها ، ومعنى ذلك انه اعتبر الحدود التى كانت قائمة هى الحدود الآمنة .

ثالثا — قرار ٢٤٢ ذكر وسائل اخرى لجعل الحدود آمنـــة منها ، ضمانات من الدول الكبرى ومنها انشاء مناطق منزوعة السلاح ومنها وجود قوات من الأمم المتحدة ، وهذا يكفى لجعل اى حدود حدودا آمنة » المرجع السابق ص ٩ — ١٠ .

ان القرار ٢٤٢ كان الأساس فى اصدار القرار ٣٣٨ الصادر فى ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ (١٨٢) ، واتفاقات كامب دافيد لعام ١٩٧٨ ، واتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ (١٨٣) •

وفي يوليو (تمـوز) ١٩٨٧ أصدر مجلس الأمن القـرار رقم ٤٢٥ لحل النزاع العراقي الايراني.

٣ ـ الرقابة على احترام قواعد السلوك: وتتضمن:

(أ) الرقابة القضائية :

يقتضى سلوك الدول الأعضاء حل أى خلاف حول تطبيق أو تنفيذ قواعد السلوك المتفق عليها سواء تلك المتعلقة بميثاق الأمم المتحـدة أو تلك المبرمة بين الدول الأعضاء ، لذا فان دور محكمة العدل الدولية فى مجال الرقابة القضائية بشأن حفظ السلم والأمن الدوليين يبدو هاما ومؤثرا • ويلاحظ ــ بادىء ذى بدء ــ أن هذا الدور ينصب على كافة المنازعات الدوليـة ، وكل نزاع قد يعرض السـلم والأمن الدوليين

انظر ايضا حول القرار المذكور الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان دروس فى المنظمات الدولية الجزء الثانى : مشكلة الشرق الأوسط المعاصرة ، دار النهضة العربية ــ القاهرة ١٩٧١ ص ١٤٢ ، ١٤٣ وما بعدها .

(١٨٢) بمقتضى القرار ٣٣٨ فان هناك ثلاث دعائم لحل نزاع الشرق الأوسط :

١ ــ دعوة الأطراف فى النزاع المذكور الى وقف اطلاق النار ، وانهاء كل نشاط عسكرى فورا .

٢ ــ التنفيذ الفورى لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .

٣ ــ البدء فورا ، ومع وقف اطلاق النـار ، فى مفاوضات بين الأطراف المعنية ، تحت اشراف مناسب بهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

(١٨٣) انظر حول هذه الاتفاقات : الأستاذ الدكتور جعفر عبد السلام معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية : دراسة تأصيلية وتحليلية على ضوء احكام القانون الدولى ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ــ الفجالة ــ القاهرة ١٩٨٠ ص ٤٣١ .

للتهديد ، لذا وجب دراسة هذا الدور ، ثم شرح العقبات التى تواجه هذا الجهاز من أجهزة الأمم المتحدة •

دور محكمة العدل الدولية فى مجال المنازعات الدولية :

يمكن أن نقرر أن المحكمة تصدت بالفصل فى كافة المشاكل الدولية :

فى العلاقات بين الشرق والغرب : ففى مجال الحرب البـاردة نجد قضية مضيق كورفو ثم قضية معاملة المجر لطائرة أمريكية • ثم هناك أيضا مجموعة الآراء الاستشارية فى مسألة تطبيق معاهدات السلام المبرمة مع بلغاريا والمجر ورومانيا ، وكذلك مسألة قبول بعض الدول فى الأمم المتحـدة ، ومشروعية عمليات قوات حفظ السلام ••• الخ •

- وفى مجال المطالبات الاقليمية : النـزاع بين بريطانيا وفرنسـا بخصوص جزر مانكرو اكردهو ، ونزاع الحـدود بين هولنـدا وبلجيكا ، وكذا كمبوديا وتايلاند • وقضية الصحراء الغربية •• الخ

- فى مجال تحديد النطاق البحرى : وخاصة فيما يتعلق بالجرف القارى لبحر الشمال بين الدانمرك وهولندا وألمانيـا الاتحادية ، وحقوق الصيد بين الأخيرة ، وبريطانيا وايسلاند • ويلحق بذلك النزاع بين الولايات المتحدة الأمريكية ونيكاراجوا •

- فى مجال الحماية الدبلوماسية : قضـايا نونتيبوم ، والقـروض النرويجية ••• الخ •

العقبات التى تحد من دور محكمة العدل الدولية :

نستطيع أن نقسم هذه العقبات الى نوعين : الأول يتعلق بالمحكمة ذاتها ، والآخر يتعلق بالدول •

العقبات المتعلقة بالمحكمة :

لعل أولى هذه العقبات ما لوحظ من تعقد الاجراءات التى تتبعها المحكمة واستغراقها فترة طويلة من الزمن ، بالاضافة الى ما يتطلبه ذلك من نفقات قد لا تستطيع كل الدول ومعها دول تعد غير قادرة على تحملها (١٨٤) • وثانية هذه العقبات ان اختصاص المحكمة فى الفصل فى المنازعات وفقا للاعتبارات القانونية المحضة ، قد لا يصلح بالنسبة لطائفة كبـيرة من المنازعات الآخذة فى التزايد ، وذلك فيما يتعـلق بالمنازعات الاقتصادية • فبصدد هذه المسائل نجد أن الدول تتجنب الخضوع لاجراءات شـكلية طويلة ، وتسعى الى الوصول الى حلول تصالحية ترضى كل الأطراف اذ أنه فى نطاق المنازعات الاقتصـادية تستبعد الدول البحث فيمن ارتكب الخطأ وفيمن كان على حق ، وهى فى مسعاها هذا تتجنب الاعتبارات القانونية المحضة التى قد تعرقلها عن الوصول الى ما تريد تحقيقه فى النهاية • أضف الى ذلك عدم الثقة فى القضاة الدوليين باختصاصهم فى التصدى للمنازعات الاقتصادية ، وما تتضمنه من مسائل تستوجب الماما خاصا بالأمور الاقتصادية (١٨٥)

ان المصالح الاقتصادية لها أهمية كبرى حتى لو كان الأمر ــ فى ظاهره ــ يتعلق بالسلم والأمن الدوليين •

والعقبات المتعلقة بالدول :

وهى تشمل :

أولا ــ ما تبديه الدول من تحفظات تحد من اختصاص القضــاء

---

(١٨٤) انظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول دور محكمة العدل الدوليــة •

Doc. A. 8382.

(185) Carreou, Juillard, Flory; Droit international économique, L.G.D.J., Paris, 1978, p. 26.

الدولى ، وذلك كما (١٨٦) هو الحال بالتحفظات المتعلقة بالمصالح الحيوية — الأمن القومى — الاختصاص الداخلى .

ثانيا — غياب الدول الاشتراكية عن المساهمة فى نشـــاط محكمة العدل الدولية .

ثالثا — عدم ثقة دول العالم الثالث فى القضاء الدولى ، اذ يقل عدد حالات قبولها للاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية ، أو رفع المنازعات اليها (١٨٧) .

ولعــل هذا يرجع الى أن غالبيـــة القضـــاة ينتمون الى الدول الرأسمالية الغربية ، ان القـــانون الدولى الذى تطبقه المحكمة ما هو الا نتـــاج لقواعد عرفية جرى انشاؤها ابان عصر الاستعمار وتخالف مصالح دول العالم الثالث (١٨٨) .

بل ان الدول الرأسمالية ذاتها بدأت نظرتها تتغير بالنسبة لمحكمة العدل الدولية وذلك باتجاهها نحو التقليل من ثقتها بها ، اذ ترى أن اختيار القضاة عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة ، يفسح المجال للتأثر بالتشكيل السياسى للجمعية حيث تسيطر عليها دول العالم الثالث.

وهكذا فان محكمة العدل الدولية أصبحت تعانى من أزمة .

وبعيدا عن الاعتبارات السياسية نستطيع أن نؤكد على الحقيقتين التاليتين :

---

(186) Charles de Vissher ,op. cit., p. 384-385.

(187) Malinverni (G.), Le règlement des différends dans les organisations internationale économiques, Leiden, Sijthosf 1974 ,p. 98 .

(188) Giraud (E.), Le droit international et la politique, R.C.A.D.I. 1963 II, p. 660.

أولا ــ ان التأييد الذى يمكن أن تمنحه الدول لمحكمة العــدل الدولية يتوقف على ما تسعى اليه هذه الدول : فان كانت تبغى تطبيق القانون القائم ، فان التأكيد على دور القضاء الدولى يصبح ضرورة لا تدخر الدول وسعا فى سبيل تحقيقها • أما اذا كانت تسعى الى تعديل القانون القائم ، فان التسوية تتم بالطرق الأخرى وبذلك تتضح حقيقة ، **أن المشكلة ليست فى جهاز التسوية ، وانما فى القانون الواجب التطبيق ،** الذى هو ليس دائما موضع اتفاق : فأمام اختلاف المصــالح يصبح القانون أيضا محلا للاختلاف • وهكذا • **فان المشكلة تتعلق بالقانون وليست بالقضاء •**

ثانيا ــ ويؤكد هــذه الحقيقة أن انتماء الدول الى نظام قانونى واحد ، وتحقيقه لمصالحها جميعا يترتب عليه السعى نحو تأكيد دور القضاء الذى يقوم بحل ما يثار بينها من منازعات • ولعل تجربة المحكمة الدائمة للعدل الدولى وتعدد حالات الالتجاء اليها ما يبين ذلك • فغالبية الدول كانت أوربية وكانت تتماثل فى أفكارها ومعتقداتها ، أما الآن فهناك اختلاف كبير بين الدول فى معتقداتها ونظرتها الى القانون الدولى ، وبالتالى الى القضاء الدولى (١٨٩) •

وأيا كان الأمر فان محكمة العدل الدولية تظل متمتعة بخصيصتين أساسيتين وهما : ان اختصاصها عام يشمل كافة المنازعات ، وأن نطاقها عالمى حيث يمكن لها أن تنظر فى كل خلاف يحدث بين دولتين أو أكثر •

(ب) الرقابة على تنفيذ قواعد السلوك :

تعد الرقابة على تنفيذ قواعد السلوك الوســيلة التى بمقتضاها تبحث المنظمة الدولية عن مدى التزام الدول المعنية باحترام ما سبق تقريره من أعمال قانونية ، وذلك للنظر فيما يجب اتخاذه من اجراءات

---

(١٨٩) وهذا ما انتهى اليه تقرير الأمين العــام للأمم المتحدة السابق الاشارة اليه •

وتدابير بناء على تقييم حالة التنفيذ (١٩٠) وتأخذ رقابة الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين عدة أساليب أهمها :

- تكليف الأمين العام للأمم المتحدة برفع تقارير الى مجلس الأمن أو الجمعية العامة بصدد تنفيذ القرارات السابق اتخاذها . وأهم تطبيقات ذلك تقارير الأمين العام بشأن احترام قرارات وقف اطلاق النار (الشرق الأوسط) أو تعيين ممثل له للعمل على تنفيذ القرار الذى تم اتخاذه (الشرق الأوسط (١٩٠ مكرر) — أفغانستان)

- اجراء مناقشة عامة حول المسائل التى تندرج تحت نطاق حفظ السلم والأمن الدوليين ، حيث تؤدى المناقشة الى استيضاح مواقف الأطراف المعنية ، وتبرير المواقف التى تتخذها بشأن المسألة المطروحة للمناقشة ، مما يساعد أجهزة الأمم المتحدة ليس فقط على اتخاذ القرار المناسب ، بل الى تسليط الضوء على هذه المسألة مما يتيح الفرصة لعناصر الرأى العام الدولى لتلعب دورها . ولعل المناقشات السنوية التى تجرى فى الجمعية العامة الخاصة التى تدور فى مجلس الأمن تتبين أهمية هذه الوسيلة فى المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين : النزاع العراقى الايرانى — أزمة الشرق الأوسط — أفغانستان — الوضع فى أمريكا الوسطى ... الخ .

(جـ) مدى فعالية الجزاءات فى نطاق الأمم المتحدة :

بصدد مناقشة النشاط السلوكى للأمم المتحدة ، فان عناصر هذه المسألة لا يمكن أن تكتمل الا بدراسة أو بحث مدى فعالية الجزاءات فى نطاق هذه المنظمة الدولية . وتظهر أهمية الجزاءات بالنظر الى أنها

---

(190) Mostafa Salama Hussein, Le contrôle des organisations internationales op .cit., p. 207-210.

(١٩٠ مكرر) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب : التكييف القانونى لمهمة السفير جانار يارنج ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧١ ص ٣٩ وما بعدها .

تساهم فى امتثال الدول الى السلوك الواجب احترامه ، ثم العمل على تحقيق الاستقرار القانونى والمادى للأداة التى يصدر فى اطارها •

ومع أهمية الجزاءات من الناحية النظرية ، وبرغم النص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة بشأن حفظ السلم والأمن الدوليين ، بل اتخاذها بشأن عدة منازعات (روديسيا الجنوبية وجنوب افريقيا) فان الممارسة العملية تبين ضرورة النظر الى الجـزاء ليس كمجرد اجراء منصوص عليه ، يجب تطبيقه لدى عدم احترام من يخاطبه النص ، انما هو — فى حقيقته — يعد أسلوبا يستلزم عمـلا محددا ويتطلب شروطا لتقريره ووضعه موضع التنفيذ (اتفاق الدول دائمة العضوية — تعاون كل الدول مع مجلس الأمن) • وليس بخاف ما تتعرض له عملية تقرير الجزاءات من صعوبات (١٩١) •

فالالتجاء الى توقيع الجزاءات يتطلب توافر القوة اللازمة لتحقيق فاعليته • وأمام صعوبة الحصول على توافق الارادة السياسية للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة (عدم استخدام حق الاعتراض من الدول دائمة العضوية فى مجلس الأمن والتنفيذ الكامل وبحسن نية للجزاءات) فان تقرير الجـزاءات ثم تطبيقه يكاد يكون استثنائيا (١٩٢) ، ولا يتوافر الا فى حالات المواجهـة السياسـية أو الايدلوجيـة (١٩٣) (كوريا) أو للاستجابة للرأى العام (روديسيا — جنوب افريقيا) • لذلك ليس بالغريب أن ينتهى البعض لحقيقة عدم الالتجاء الى الجزاءات الا بصفة

---

(191) Leben (Ch.), Les sanctions privatives de droit ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées, Bruylant, Bruxelles, 1979, p. 330.

(192) Ibid, p. 108.

(193) Ruzié (D.), Organisations internaitonales et sanctions internationales, A. Colin, Paris, 1970, p. 156-157. Leben, op. cit., p. 224 et suiv.

نادرة (١٩٤) ، وانها ــ فى ذاتها ــ ذات مدى محدود (١٩٥) •

ان هذا التقييم لدور الجزاءات فى مجال الامتثال لقواعد السلوك الواجب اتخاذه فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين يجىء نتيجة لعدم الفعالية التى تم ملاحظتها بشـأن توقيع الجزاءات بشـأن روديسيا وجنوب افريقيا ومن قبلها كوريا (١٩٦) •

وبجوار كل هذه المظاهر للنشاط السلوكى هناك أيضا مظاهر أخرى للنشاط المادى •

ثانيا ــ النشـاط المادى

يفترض النشاط العملى التواجد المادى للمنظمة الدولية وخضوعه لما تقرره الجهة الدولية المناط اليها الاشراف على تدبير وتوجيه الموارد والوسائل التى يتم وضعها تحت تصرفها ذلك لتحقيق أهداف معينة • ومن خلال دراسة ممارسات الأمم يتبين لنا قيامها بالالتجاء الى النشاط العملى فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، ان نظرة متتابعة وعبر أرجاء المعمـورة وفى مناطق النزاع والأزمات الدوليين تبين ممارسـة النشاط العملى للأمم المتحدة من وجود مراقبين لوقف اطلاق النـار وقوات لحفظ السلام (قوات الطوارىء الدوليـة) • ان هذه الصور للنشاط العملى تستوجب البحث فى المسـائل الثلاث التاليـة : أسباب الالتجاء اليها (١) المصدر القانونى لانشائها (٢) ، خصائصها (٣)

---

(194) Hugo J. Hahn, Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans organisations internationles économiques, in : Aspects du droit international economique, Colloque de la S.F.D.I., A. Pedone, Paris, 1972, p. 59 .

(195) Hubert Thierry, Jean Combacon, Serge Sur, Charles Vallée, Droit international public, édition Montchrestien, Paris 1979, p. 16.

(196) Giraud, op. c.it, p. 671.

١ ــ مبررات الالتجاء الى النشاط العملى :

تقوم الأمم المتحدة بممارسة النشاط العملى فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين لسببين :

(أ) ان كل نشاط سلوكى أيا كان مضمونه ، وطبيعته القانونية فانه فى حاجة ــ وفى بعض الحالات ــ الى احترام تنفيــذه ، وتوافر الضمانات لنجاحه سواء بقيام الأطراف المعنية بأداء السـلوك المطلوب أو الامتناع عن السلوك المهنى عنه • فاتخاذ قرار بوقف اطلاق النــار ، سيظل دون أية قيمة ، اذا تم تركه فقط لارادة الأطراف المتنازعة ، دون بحث مدى احترامه أو مخالفته وتهيئة الظروف المناسبة لاستمرارية تطبيقه • من هنا يجىء النشـــاط العملى من ارسال مراقبين للاشراف على قرار وقف اطلاق النار ، والتأكد من احترامه •

(ب) تعتبر ممارسة النشاط العملى أحد الدلائل التى تؤكد أن مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين تعد من الأمور البالغة الأهمية ، والتى تتطلب التواجد المادى للأمم المتحدة فى مواقع أو نقاط المنازعات ومناطق تهـديد السلم والأمن الدوليين • ان هذا التواجد يؤكد أهمية انشاء منظمة دولية هدفها الأساسى صيانة السلم والأمن الدوليين ، فاذا لم يتم هذا التواجد ــ أيا كانت صوره ــ فان العلاقات الدولية تقتصر على العلاقات بين الدول ، وتختفى مظاهر التنظيم الدولى ، بما يتضمنه من مفاهيم وأساليب تنهض دليــلا على التقدم الذى لحق بالمجتمع الدولى • بل ان مجرد وجود أى شكل من أشكال التواجد المادى للأمم المتحدة يبقى كرمز وكمؤشر لوجود المنظمة الدولية •

٢ ــ المصدر القانونى للنشاط العملى :

يمكن أن يميز بين المصدر القانونى للنظام الأصلى الذى أشـــار اليه ميثاق الأمم المتحدة ونقصد بذلك نظام الأمن الجماعى ، والنظام

البديل أى قوات حفظ السلام • ولكن هناك صورة أخرى للنشاط العملى : مراقبين وقف اطلاق النار •

(أ) مراقبة احترام وقف النار :

وهى صورة يلجأ اليها مجلس الأمن عادة لدى اتخاذه قرارا بوقف اطلاق النار بين القوات المتحاربة ، وفقا للمادة ٤٠ من الميثاق • ويناط عادة الى الأمين العام للأمم المتحدة بمهمة ارسال قوات المراقبة ، وعددها ، وترتيبات تواجدها ، ونظام المراقبة • ولا يثير وجود قوات المراقبة أية مشاكل الا فيما يتعلق بمكان تمركزها : هل تتواجد على جانبى حفظ وقف اطلاق النار أم على جانب واحد فقط ؟ وكذلك العلاقة مع القوات المتحاربة • ولقد تم الالتجاء الى هذا الأسلوب من أساليب النشاط العملى فى النزاع بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ بشأن كشمير ، وأيضا فى أعقاب العدوان الاسرائيلى على مصر عام ١٩٦٧ • وحيث أن مهمة قوات المراقبة الدولية تقتصر على مجرد ملاحظة مدى احترام وقف اطلاق النار ، فان مهمتها تسير عادة بصورة لا تسبب أية مشاكل ، اذ أن الأمر يتوقف على مدى ما يقرره مجلس الأمن على ضوء تقارير جهاز المراقبة الدولية •

(ب) النظام الأصلى ــ نظام الأمن الجماعى :

تضمن الفصل السابع من الميثاق مجموعة من الاجراءات والخطوات بشأن مواجهة على ما يهدد السلم والأمن الدوليين • وكما أشرنا سابقا ،فان هذه الاجراءات فى مجموعها (الاجراءات غير العسكرية ــ الاجراءات العسكرية) تفترض لاعمالها توافر عدة شروط [١٩٦ مكرر] : أهمها تكوين القوات العسكرية التابعة لمجلس الأمن ، وتوقيع اتفاقات مع الدول بشأنها • ان مرور أكثر من أربعين عاما على انشاء الأمم المتحدة تبين أنه لم يتم استيفاء هذه الشروط ، فلم يتم تكوين القوات ،

(١٩٦ مكرر) انظر ما سبق بشأن اختصاص مجلس الأمن فى هذا المجال

ولم يتم توقيع الاتفاقات المشار اليها • من هنا أصبحت دراسة نظام الأمن الجماعى الذى جاء به ميثاق الأمم المتحدة ، والذى اعتبر حينذاك أحد المعالم الرئيسية التى تميزه عن عهد عصبة الأمم (١٩٧) ، تدخل فى نطاق الدراسة النظرية (١٩٧ مكرر) • على أن هذا لا يمنع من ابداء عدة ملاحظات أهمها :

أولا — أن فشل تحقيق نظام الأمن الجماعى كان بسبب تفضيل الدول الكبرى لبقاء واستمرارية المنازعات ، وعدم تطبيق نظام الأمن الجماعى على تطبيقه وتعريض العلاقات فيما بينها للتوتر وللتهديد • **أى أن ابقاء الدول الكبرى بمنأى عن المواجهـة المباشرة — فيما بينها وهذا اما قد يؤدى اليه اعمال ، نظام الأمن الجماعى — له الأولوية المطلقة على اعمال هذا النظام** • فالاختيار كان بين نظام الأمن الجماعى ، **وبين احتمال نشوب حرب عالمية جديدة اذا حدثت مواجهة بين الدول الكبرى** ولا سيما أن أى نزاع دولى يتصل بشكل أو آخر بهذه الدول • ولذا فان الأمر ليس استخدام حق الاعتراض ، وانما حقيقته ان النظام ذاته غير مرغوب اعماله (١٩٨) •

ثانيا — ان الأمم المتحدة رغبة منها فى احتواء الأزمات والصراعات الدولية التى تهدد السلم والأمن الدوليين للخطر ، سارعت الى اتخاذ

---

(١٩٧) حيث طبقا لعهد عصبة الأمم كان الأمر يقتصر على مجرد اتخاذ انفرادية من جانب كل دولة ، اما فى ظل ميثاق الأمم المتحدة فان هناك عملا جماعيا يجب اتخاذه .

(١٩٧ مكرر) حيث اتخذ مجلس الأمن — فى غياب الاتحاد السوفيتى — عدة اجراءات عسكرية لاجبار قوات كوريا الشمالية على الانسحاب من كوريا الجنوبية .

(١٩٨) عبر بوضوح الأستاذ Virally عن هذه الحقيقة بقوله
l'usage du veto n' était qu'un signe et d'une consequene d'un échec déjà consomné op. cit., p. 470.

خطوات تدخل فى نطاق النشاط المادى أو العملى ، ولا ترقى أو تدخل فى نطاق نظام الأمن الجماعى ، وهى ما عرف بقوات حفظ السلام •

(جـ) النظام البديل ـ قوات حفظ السلام :

يعد قرار الاتحاد من أجل السلم المصدر القانونى لانشاء قوات حفظ السلام : حيث يحق للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تتخذ الاجراءات والخطوات اللازمة من أجل مواجهة تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر ، وعدم امكانية مواجهة مجلس الأمن لمثل هذه الحالة • وبرغم أن أول قوات لحفظ السلام ، تم تشكيلها ابان أزمة السويس عام ١٩٥٦ وذلك من جانب الجمعية العامة ، الا أن مجلس الأمن ذاته أخذ يتخذ من جانبه قرارات بتشكيل مثل هذه القوات بعد ذلك كما حدث فى أزمة الكونجو (زائير حاليا) عام ١٩٦٠ والشرق الأوسط عام ١٩٧٣ •

واذا كان تشكيل قوات حفظ السلام يدخل فى نطاق النشاط المادى للأمم المتحدة ، فانه لا بد من ادراك حقيقة أن هذه القوات ، لم ينص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة ، سواء من حيث كيفية تقرير تشكيلها أو اختصاصاتها ، بحيث ان الأمر يدخل فى دائرة اعمال اعتبارات المواءمة بضرورة مواجهة ظروف الممارسة وما تتطلبه من اتخاذ التدابير اللازمة الملائمة ([١٩٨] مكرر) •

وحيث ان هذه القوات هى الصورة الرئيسية والهامة للنشاط المادى للأمم المتحدة فى مجال حفظ السلام والأمن الدوليين ، فاننا نعرض لخصائصها •

(١٩٨ مكرر) لذا فان محاولة ادخال انشاء هذه القوات فى نطاق المادة ٣٩ يعد غير مقبول نظرا للظروف التاريخية لانشائها ، والتطورات اللاحقة ، وخصائص عملها .

٣ ــ خصائص عمليات حفظ السلام :

تبرز هذه الخصائص فيما يلى :

(أ) ارتباطها بنشاط سلوكى :

فقرار تشكيل قوات حفظ السلام ، وما يفترضه ذلك من تواجد مادى لقوات دولية تخضع لجهاز دولى مناط اليه الاشراف عليها وتحقيق أهداف معينة (نشاط مادى) يقتضى وجود نشاط سلوكى مرتبط به • فهناك عادة قواعد سلوك يجب على الأطراف المعنية حال تهديد السلم والأمن الدوليين أن يمتثلوا لها • وفى سبيل تحقيق ذلك يتم تأليف قوات لحفظ السلام تعمل على تحقيق أهداف قواعد السلوك الصادرة عن الجمعية العامة أو مجلس الأمن •

- فقرار تشكيل قوات حفظ السلام عام ١٩٥٦ صــدر فى اطار قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن انسحاب القوات المعتدية من مصر ، حيث ان مهمة القوات الدولية الاشراف على تسهيل الانسحاب المذكور ، ومنع أعمال العنف والفصل بين المتنازعين ورقابة وقف اطلاق النار خلال فترة الانسحاب •

- أما بالنســبة لأزمة الكونجــو عام ١٩٦٠ فان قرار مجلس الأمن بتأسيس قوات لحفظ السلام جاء هو الآخر مرتبطا بما قرره المجلس من قواعد سلوك تتمثل فى طلب سحب القوات البلجيكية ، ومساعدة الحكومة الكونجولية على استعادة استقلالها السياسى والمحافظة عليه ، واستتباب النظام والقانون فى هذه الدولة •

- وبصدد قبرص فان ارسال قوات الأمم المتحــدة الى هذه الدولة ارتبط أيضا بنشاط سلوكى استهدف عدم نشوب القتال بين الأطراف المعينة ، والمحافظة على الأمن والنظام الذى أصبح مهددا من جراء النزاع الطائفى بين القبارصة الأتراك ، والقبارصة اليونانيين •

- في الشرق الأوسط : بعد نشوب حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، وصدور القرارين ٣٣٨ ، ٣٣٩ الخاصين بحل النزاع على أساس تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، باجراء مفاوضات بين الأطراف المعنية ، تحت اشراف مناسب ، ووقف اطلاق النار وانهاء كل نشاط عسكرى ، صدر القرار ٣٤٠ والذى أكد القرارين السابقين ، وتقرر تشكيل قوات طوارىء دولية لتتولى المحافظة على وقف اطلاق النار ، ومنع تجدد أعمال القتال .

- وفى لبنان : وفى أعقاب الاحتلال الاسرائيلى لجنوب لبنان عام ١٩٧٨، تم ارسال قوات دولية الى هذه المنطقة للاشراف على الانسحاب الاسرائيلى ، ومنع نشوب أعمال عنف فى منطقة الحدود .

فى كل هذه الحالات وسواء صدر قرار تكوين قوات حفظ السلام من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن ، فان هذا العمل المادى جاء مرتبطا بنشاط سلوكى يهدف الى توجيه سلوك الدول المعنية بالقيام بعمل أو الامتناع عنه .

(ب) هدفها محدود :

بمقارنة هدف نظام الأمن الجماعى الذى حدد معالمه ميثاق الأمم المتحدة بعمليات حفظ السلام نجد أنه بينما كان الهدف من النظام الأولى هو القضاء على كل ما يهدد أو يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر أى أنه نظام للقمع ، فان هدف قوات حفظ السلام مجرد السعى الى تهدئة الأوضاع فى المناطق التى يتم ارسالها اليها . فهى تسعى الى نوقف أعمال القتال أو احترام للهدنة أو التقليل من حدة التوتر القائم . فقوات حفظ السلام لا تؤدى الى تعديل أو تغيير الوضع القائم من الناحيتين القانونية والسياسية ، فهى تبقى على الحياد بصفة مطلقة فى المجالين القانونى والسياسى [١٩٩] .

---

(١٩٩) انظر حول قوات حفظ السلام :

ويمكن ادراك هذا الهدف المحدد لقوات حفظ السلام ، من خلال حقيقة تأثر أو غلبة الطابع الارتضائى عليها •

(جـ) الطابع الارتضــائى :

بمقارنة نظام الأمن الجماعى بعمليات حفظ السلم يتبين لنا أنه بينما اجراءات القمع وفقا للفصل السابع للميثاق يتم تطبيقها دون موافقة الأطراف المعنية ، فان ارسال قوات دولية الى مناطق المنازعات الدولية له طابع ارتضائى : اذ يشترط موافقــة الأطراف المعنيــة على هذه العملية (٢٠٠) :

- فمن ناحية يشترط موافقة الدول التى تشترك فى العملية بتخصيص بعض وحداتها العسكرية للمساهمة فى تكوين قوات حفظ السلام •

- ومن ناحية أخرى فان نقل القوات ذاته يتطلب قيــام بعض الدول بتخصيص وسائل نقل لأداء هذه المهمة •

فى الفقه العربى : الدكتور مصطفى مؤمن : قوات الطوارىء الدولية ودورها فى قضية السلام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة عام ١٩٦١ .

- Manin (p.) . L. O. N. U. et le maintien de la paix, Paris 1971.
- Virally, op. cit., p. 491 — 492.
- Balloud (J.), L'opération des Nations Unlesa Chypre, R.G.D.I.P., 1976, p. 130-162.
- Deuast (Ph.), Quelques aspects du statut des casques blues, R.G.D.I.P., 1977, p. 1007-1046.
- Martinez (J.), La force internationdl des N. U. au Liban, A.F.D.I., 1978, p. 479-511.

(٢٠٠) ولا ينفى ذلك ان يتم تشكيل القوات الدولية بمقتضى قرار من مجلس الأمن اذ ان القرار لا يصدر وفقا لأحكام الفصل السابع .

وأخيرا وهذا هو العنصر المؤثر والهام يشترط موافقة الدول التى ستتواجد القوات الدولية على أراضيها • وتبدو أهمية هذا العنصر فى أن الدول ــ تمسكا منها بسيادتها ــ لا تقبــل الا على مضض وجود قوات عسكرية أجنبية على أراضيها • من هنا كانت المفاوضات التى تجرى بين الأمم المتحــدة والدول التى ستتمركز فى اقليمها أو على حدودها القوات الدولية يكتنفها كثير من الصعوبات . لذا فان تحديد النظام القانونى للقوات الدولية يصــبح مسألة تحتاج الى بيان (٢٠١) •

(د) النظام القــانونى :

برغم أن هناك قرارا يصــدر من الأمم المتحدة بشأن كل حالة تستوجب ارسال قوات دولية ، يتم تعزيزه بابرام اتفاق بين المنظمة الدولية والدولة أو الدول المعنية فان هناك مجموعة من السمات العامة تحيط بهذه الاتفاقات :

- لا تشترك فى القوات الدولية وحدات من الدول الكبرى أو الدول التى لها مصالح فى النزاع القائم •
- لا يؤثر وجود القوات الدولية على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع القائم .
- لا يجوز استخدام القوة الا للدفاع عن النفس (٢٠٢) •

---

(٢٠١) عبر عن هذه الحقيقة الأستاذ Virally بقوله :
Les Etats hôtes se sont toujours montré extrêment soucieux de preserver, leur souvenaineté face à des troupes qui, pour être internationales, n'en étaient pas moins étrangers. p. 490.

(٢٠٢) ويســتثنى من ذلك ما قامت به قوات الأمم المتحــدة فى زائير (الكونجو سابقا) حيث استخدمت القوة لانهار انفصال اقليم كاتانجا عن الحكومة المركزية فى العاصمة كنشاسا (ليولد فيل سابقا) .

- يتم منح القوات الدولية مجموعة من الحصانات والامتيازات تتمثل فى حرية الحركة فى الاقليم الذى تتواجد فيه أو منطقة العمليات ، وكذلك حرية الاتصالات • ويوجه كل الامتيازات والحصانات الدولية اللازمة لمارسة وظائفها •

- ان تواجد القوات الدولية على اقليم دولة معينة مرتهن استمراره بمدى ارتضاء هذه الدولة ، بحيث اذا طلبت انسحاب هذه القوات كان من الضرورى احترام هذه الارادة (٢٠٣ ، ٢٠٤) •

ومع وجود هذه السمات العامة ، فتبقى حقيقة هامة وهى أن هناك نشاطا ماديا تمارسه الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين وذلك بتكوين قوات دولية مسئولة عن تنفيذ قرار دولى ، يتم وضعها تحت اشراف دولى • أى أنه بتكوين هذه القوات ، وتواجدها على اقليم دولة أو دول معينة يصبح مظاهر التواجد الدولى متوافرا •

ان عمليات حفظ السلام ، برغم أنها تساعد على تخفيف حدة التوتر الدولى ، واحتواء المنازعات الدولية الخطيرة ، فان عدم اقترانها

---

(٢٠٣) وهذا كان الأساس فى طلب الحكومة المصرية فى مايو ١٩٦٧ بانهاء وجود القوات الدولية فى سيناء .

(٢٠٤) لذا حرص مندوب مصر فى الأمم المتحدة لدى صدور القرار ٣٤٠ عام ١٩٧٣ من مجلس الأمن بارسال قوات الى سيناء على التأكيد « ان الحكومة المصرية اذ تعطى موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارىء الدولية على الأراضى المصرية ، انما تمارس حقوق سيادتها من أجل تمكين الأمم المتحدة للاستمرار بهذه الخطوة الأولى والاجراءات المؤقتة ، نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونيو ١٩٦٧ » .

ومما هو جدير بالذكر ان عمل هذه القوات قد انتهى بابرام معاهدة السلام بين مصر واسرائيل عام ١٩٧٩ ، ورفض الاتحاد السوفيتى تجديد تواجد هذه القوات فى سيناء كقوات عازلة بين مصر واسرائيل .

انظر :

L. Lucehini, La force internationale au Sinaï, A.F.D.I. 1983, p. 121 et suiv.

بخطوات كافيـة لاستمراريتها سواء بالامداد بالوحدات أو الموارد المالية (٢٠٥) أو باجراءات تقضى على جذور الخلاف محل النزاع . فانها تفقد فى النهاية أهميتها . ويكفى للتدليل على ذلك ما حدث فى الشرق الأوسط : لقد تم ارسال قوات الطوارىء الدولية عام ١٩٥٦ ، ولم تحدث محاولات جدية لحل النزاع العربى الاسرائيلى ، فكانت حرب ١٩٦٧ ، والتى تلتها حرب ١٩٧٣ وتم ارسال القوات الدوليـة للمرة الثانية ، ولم يتم ــ برغم اتفاقات كامب دافيد ــ حل الصراع بشكل كامل مما أدى الى سلسلة من الأزمات والصراعات لعل آخرها لبنان ، والتى رغم ارسال قوات دولية واستمرار تواجدها فى الجنوب اللبنانى لم تحل دون تفجـر الصراع من جديد صيف ١٩٨٢ ، واسـتمراره حتى الآن .

ان حفظ السلم والأمن الدوليين يتطلب توافر الارادة للقضاء على جذور أى خلاف ، دون ذلك ، لن تفلح أية اجراءات جزئية أو مؤقتة دون استمراره أو اتساع نطاقه . واذا كانت هناك عناصر ، وعوامل متعددة تحكم ادارة وحل أى نزاع دولى ، فان تجربة أكثر من أربعين عاما للأمم المتحدة تظهر أن الحاجة ماسة لكل الدول لتوافر الاستقرار الحقيقى لتحقيق الأهداف المشتركة .

---

(٢٠٥) امتنعت فرنسـا والاتحاد السوفيتى عن المساهمة فى نفقات عمليات حفظ السلام ، حيث كان لمحكمة العدل الدولية رايا استشاريا فى هذه المسالة ، وانتهت المشكلة بحل ودى .

المبحث الثانى

تصـــفية الاســـتعمار

يعد انهاء الاستعمار احدى المهـــام الرئيســـية التى تكفلت الأمم المتحدة بالعمل على انجازها • وتبدو أهمية ذلك بالنظر الى ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الأولى من الميثاق من احترام مبدأ التسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصـــيرها • ويمكن أن نسجل أن نشاطات الأمم المتحدة فى هذا المجال أدى ـــ بجانب عوامل أخرى أهمها كفاح الشعوب المستعمرة ـــ الى أن يتحقق تصفية الاستعمار • ان عمل الأمم المتحدة اتسم فى هذا الشـــأن بالخصائص التاليـــة :

أولا ـــ عدم ممارسة النشاط المادى :

لم تمارس الأمم المتحدة أى قدر من النشـــاط المادى فى مجال تصفية الاستعمار • فاذا كانت نصوص الميثاق قد أشارت الى امكانية توقيع اتفاقات دولية بين الأمم المتحدة والدول التى تباشر الوصاية ، فان الممارسة تثبت أنه لم يتم انشاء أية ادارة دولية وفقا لنص المادة ٨١ من الميثاق (٢٠٦) • بل ان القرار الصادر عن الجمعية العـــامة بانشاء

---

(٢٠٦) يستثنى من ذلك القرار (XVII) 1752 والذى تم بمقتضاه انشاء ادارة مدنية لاقليم ايريان الغربية بعد الاتفاق الموقع بين اندونيسيا وهولندا فى ١٥ اغسطس ١٩٦٢ . ولقد استمرت ادارة الأمم المتحدة لهذا الاقليم لمدة سبعة شهور من أجل تنظيم استفتاء لتحديد مصير الاقليم بعـــد جلاء القوات الهولندية عنه .

ويصف البعض اختصاصات الأمم المتحدة فى هذه الحالة بأنها :

" Les comp tences teritoriales les plus poussées exercées jusqu à présent par une organisation internationles " Ngujeu, Quoc Dinh, op. cit., p. 501.

مجلس لادارة اقليم ناميبيا (جنوب غرب افريقيا) لم يجد الفرصة للتواجد على هذا الاقليم •

ثانيا — محدودية أهداف نصوص الميثاق :

اذا كانت المادة الأولى الفقرة الثانية من الميثاق قد أوردت بين مقاصد الأمم المتحدة حق تقرير المصير لكل الشعوب ، فان النصوص الخاصة بشأن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أو المشمولة بالوصاية ، لا تؤدى بشكل مباشر وفورى الى انهاء الاستعمار .

فمن ناحية فان هذه النصوص فى مجملها تهدف الى ايجاد نظام انتقالى بمقتضاه يتم تهيئة الشعوب المستعمرة لمرحلة الاستقلال أى أن واضعى ميثاق الأمم المتحدة كانت تسيطر عليهم فكرة أن هذه الشعوب غير أهل لنيل الاستقلال مباشرة وفوراً •

ومن ناحية أخرى فان الوسائل التى أوردتها نصوص الميثاق تقتصر على مجموعة من الاجراءات هدفها مجرد توفير قدر من الظروف الملائمة لممارسة هذه الشعوب بعض الحقوق ، دون أن تصل الى مصاف أو الوضع الذى يمكنها من مباشرة الحقوق الكاملة المعترف بها لكافة الشعوب • حقا كانت هناك رقابة دولية تسمح بحق تقديم الشكاوى والعرائض وفحصها • الا أن ذلك لا يمنع من أن كل نصوص الميثاق ، على كثرتها ، لم تفصح ، ولو مرة واحدة ، على أن الهدف هو الاستقلال أمام محدودية اتجاه نصوص ميثاق الأمم المتحدة ، بات من المحتم ، الاتجاه نحو مواجهة هذا الوضع ، باتخاذ خطوات عامة نحو تصفية الاستعمار •

ثالثا — التطورات اللاحقة : النشاط السلوكى المتعدد :

يعد عام ١٩٦٠ علامة بارزة على طريق هدف تصفية الاستعمار : ففى هذا التاريخ ، وبمناسبة انعقاد الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة للأمم المتحدة صدر اعلان منح الاستقلال للشعوب المستعمرة •

ومن ذلك التاريخ تتابعت الجهود نحو تنفيذ هدف هذا الاعلان ، بحيث نالت معظم الشعوب المستعمرة استقلالها ، واذا كانت بعض الشعوب لم تحصل بعد على استقلالها ، وفى مقدمتها الشعب العربى الفلسطينى ، فلقد صدرت من أجلها بعض القرارات من جانب الجمعية العامة •

١ ــ اعلان منح الاستقلال للشعوب المستعمرة :

تتضمن دراسة هذا الاعلان مسألتين : الأولى مضمونه ، والأخرى رقابة تنفيذه •

(أ) مضمون الاعلان :

تحت تأثير تزايد عدد الدول المستقلة فى الأمم المتحدة (الدول الافريقية والاسيوية) صدر اعلان منح الاستقلال للشعوب المستعمرة ، متضمنا ضرورة اتخاذ خطوات فورية من أجل نقل السلطات الى شعب كل اقليم لم ينل بعــد استقلاله دون أى قيد أو شرط من أجل التمتع بالاستقلال والحرية • لذا فيجب اسقاط أى ادعاء بعدم توافر الظروف المناسبة لنيل الاستقلال أو لتأخير الحصول عليه ، بالاضافة الى وجوب انهاء كل عمل مسلح أو أية أعمال قمع يتم ممارستها فى مواجهة الشعوب غير المستقلة (٢٠٨) •

---

(٢٠٨) انظر :

— Virally (M.), Droit international et décolonisation devant les Nations Unies, A.F.D.I., 1963, p. 508 et suiv

— S. Calogeropoulos — Stratis, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Bruplant, Bruxelles, 1973, 388 p.

— A. Rigo-Sureda, The Evolution of the Right of self - Determination, A Study of the United Nations Practice, Sijthoff, Leiden, 1973, 398 p.

ويلاحظ أنه لم تحدث أية معارضة لاتخاذ هذا القرار ، واذا كان هناك تغيب لبعض الدول الغربية ، فهذا لا يقلل من القيمة القانونية والسياسية للاعلان المذكور (٢٠٩) •

(ب) رقابة تنفيذه :

بمقتضى الاعلان السابق تم تشكيل لجنة تتولى مهمة تطبيقه عرفت بلجنة الأربعة والعشرين • وقد مارست اللجنة المذكورة نشاطا واسعا تضمن الحصول بكل الوسائل على المعلومات المتعلقة بالمستعمرات ، والعمل على تنظيم زيارات لها ، وتلقى العرائض والشكاوى •

ووصل نشاط هذه اللجنة الى الوضع الذى قرر فيه البعض أنها حلت من الناحية الفعلية محل مجلس الوصاية ، بأن أصبحت تفحص كل الأمور المتعلقة بالأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، أو تلك التى لا يشملها هذا النظام (٢١٠) •

بل ان القرارات المتعددة والتى تصدر عن الجمعية العامة بشأن تصفية الاستعمار كانت تتم صياغتها بداءة فى لجنة الأربعة والعشرين •

وتضمن نشاط اللجنة المذكورة توجيه توصيات ليس فقط الى الدول الاستعمارية ، بل أيضا لكل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، وللأمانة العامة ، ومجلس الأمن ، ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة •

---

(٢٠٩) وفى ذلك يقول الأستاذ Virally

Incontestablement, il s'agit l'à de l'un des quelques textes qui ont marqué un tournant dane l'histoire de l'organisation des Nations Unies, in Organisation mondiale, op. cit., p. 242.

(٢١٠) انظر حول نشاط لجنة تصفية الاستعمار :

Barbrer (M.), Le Comité de décolonisation des Nations Unies, L.G.D.J., Paris, 1974, 758p.

وأخذت التوصيات تتعـــدد ، ويتكرر اتباعها بحيث أن تتـــابع حركة الاستقلال استمر دن انقطاع ، وأصبحت الدول الجديدة أو الحديثة العهد بالاستقلال ظاهرة ملحوظة (٢١١) .

وفى عام ١٩٧٠ ذكرى مرور عشر ســنوات على اصــدار اعلان منح الاستقلال للشعوب المستعمرة ، وافقت الأمم المتحدة على برنامج للعمل للتطبيق الكامل للاعلان .

ان النشـــاط السلوكى المتتابع للأمم المتحـــدة فى مجال تصفـــية الاستعمار ، يؤكد ما سبق أن قررناه بأنه « اذا كانت التوصيات ليس لها قيمة ملزمة ، فانها تتبع بغرض تنفيذها ، وعليه فان تعميم تكييف واحد للتوصيات لا يمكن اقراره بصفة مطلقة ، اذ أن هناك تنوعا بين التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية ، والمعيار الذى يجب الاعتداد به هو مدى تعلق الدول بها من خلال البحث عن تقدير مدى تنفيذها ، ومن هنا يجىء الاعتداد بالسلوك الفعلى للدول الأعضاء كأساس للحكم على الأعمال القانونية الدوليـــة ، وهذا لا يقتصر فقط على التوصيات دون غيرها من المصادر ، بل يشملها كلها ، هذا الى جانب أن التوصية يجب أن ينظر اليها باعتبارها تسعى لفكرة يجب الأخذ بها (٢١٢) .

فاذا طبقنا ذلك على الاعلان المتعلق بمنـــح الشعوب المستعمرة لاستقلالها ، فاننا نجد أنه برغم أنه توصية أى عمل غير ملزم ، فلقد تم تنفيذه واحترامه ، وحصلت جميـــع الشعوب المستعمرة تقريبـــا على الاستقلال .

وبرغم ذلك فان هناك شعوبا لم تظفر بالاستقلال أهمها الشعب الفلسطينى .

---

(211) Virally, op. cit., p. 241-242.

(٢١٢) انظر ما سبق أن انتهينا اليه بشأن تكييف التوصيات .

٢ ــ حقوق الشعب الفلسطينى :

اذا كانت الأمم المتحدة قد تناولت بالبحث القضــية الفلسطينية منذ قرار التقسيم ، مرورا بقرار ٢٤٢ السابق الاشارة اليه ، فان أهم ما صدر عنها من قرارات كانت بدايتهعام ١٩٧٠ • فحتى هذا التاريخ كان ينظر الى قضية شعب فلسطين على أنها قضية لاجئــين • ويكفى الاشارة الى أن القرار ٢٤٢ فى فقرته الثانية يؤكد الحاجة الى تحقيق عدة أمور منها « ب ــ تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين » •

لذا فان القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى الفاتح من ديسمبر عام ١٩٧٠ ، والقرارات التالية عدلت من هذا المفهوم السابق الذى تناولت به المنظمة الدولية القضــية الفلسطينية • فوفقا للقرار المذكور اعترفت الأمم المتحدة للشعب الفلسطينى بحقه فى تقرير مصيره بأية وسيلة ، وأن الاستيلاء على الأراضى بالقوة والاحتفاظ بها يعــد اعتداء على حق هذا الشعب . ومخالفة صريحة لميثاق الأمم المتحدة •

أى أن القضية الفلسطينية أصبح ينظر لها ولأول مرة ليس كقضية لاجئين ولكن كقضية شعب تستعمره دولة أخرى يجب أن يخصل شأنه شأن كل الشعوب على حقه فى تقرير المصير بنيل استقلاله •

وبلغ اهتمام الجمعية العــامة للأمم المتحــدة ذروته بالقضــية الفلسطينية عام ١٩٧٤ : ففى هذا العام صدرت ثلاث قرارات تضمنت دعوة منظمة التحرير الفلسطينية للاشتراك فى مداولات الجمعية العامة ، والتــأكيد على حق الشعب الفلســطينى فى تقرير مصــيره والحق فى الاستقلال والعودة الى دياره ، وكذلك حق منظمة التحرير الفلسطينية فى الاشتراك كمراقب فى جلسات وأعمال كل المؤتمرات الدولية التى يتم انعقادها تحت اشراف الأمم المتحدة •

وفى السنوات التالية استمر النشاط السلوكى للأمم المتحدة بشأن القضية الفلسطينية ، ومن أهم ما تمخض عنه انشاء لجنة تمكين الشعب

الفلسطينى من ممارسة حقوقه الثابتة للحصول على وطن مستقل ، واعتبار الصهيونية شكلا من أشكال العنصرية ، واعتبار اقامة المستعمرات فى الأراضى المحتلة عملا غير مشروع ، والتنديد المستمر باسرائيل •

ان كل هذه القرارات ، وان كانت تندرج فى عداد التوصيات غير الملزمة ؛ فانها تشير من ناحية الى مقدار التحول الدولى فى تناول القضية الفلسطينية باعتبارها قضية تقرير مصير ، وتضع الأسس من ناحية أخرى التى يجب الاعتداد بها لحل هذه القضية ، وتمثل أخيرا ضغطا على اسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية ، لاتخاذ خطوات على طريق حل المشكلة • واذا كانت القرارات الدولية وحدها لا تكفى ، بل تتطلب توافر عوامل وعناصر أخرى — تخرج دراستها عن نطاق البحث القانونى — فحسبنا أن نشير ونذكر بأهمية وجود ارادة دولية فى هذا الشأن عن طريق قرارات الأمم المتحدة •

رابعا — تطبيق وتنفيذ قواعد السلوك الدولى : الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية :

تصدت محكمة العدل الدولية بمجموعة من الآراء الاستشارية فى شأن مسألة تصفية الاستعمار • ان هذه الآراء تدخل فى اطار الرقابة القضائية على تطبيق وتفسير قواعد قانونية دولية ، وتدخل بالتالى فى نطاق النشاط السلوكى • وهكذا فهناك آراء استشارية لمحكمة العدل الدولية بشأن ناميبيا (اقليم جنوب غرب افريقيا) واقليم الصحراء الغربية •

١ — اقليم ناميبيا (جنوب غرب افريقيا) :

يتلخص هذا النزاع فى أن حكومة جنوب افريقيا كانت تدير اقليم ناميبيا (جنوب غرب افريقيا) وفقا لنظام الانتداب ابان عهد عصبة الأمم وخلافا لكل الدول التى كانت فى نفس الوضع ، رفضت حكومة جنوب افريقيا ، تطبيق النظام البديل أى نظام الوصاية طبقا لميثاق

الأمم المتحدة • ووصل الأمر بالدولة المذكورة الى تنظيم استفتاء شعبى غامض فى هذا الاقليم بغرض ضمه اليها • وأدى هذا الأمر الى قيـام الجمعية العامة برفض الاجراء الذى اتخذته جنوب افريقيـا ، والتى بدورها رفضت توصية الجمعية العامة •

أمام هذا الموقف طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية أن تدلى برأى استشارى حول مدى التزام جنوب افريقيا بوضع اقليم ناميبيا تحت نظام الوصاية •

وفى رأيها الاستشارى عام ١٩٥٠ أفادت المحكمة بأن نظام الانتداب لا يزال ساريا ، وان حكومة جنوب افريقيا لا تملك بصفة انفرادية تغييره أو انهائه ، وأن الجمعية العامة للأمم المتحدة تحل محل عصبة الأمم فى ممارسة الرقابة المتعلقة بأحكام الانتداب ، والتى يجب أن تخضع لها حكومة جنوب افريقيا (٢١٣) •

مع قبول الجمعية العامة لهذا الرأى الاستشارى ، فان حكومة جنوب افريقيـا اعتبرته غير ملزم لها ، وعارضت وجود سلطة للأمم المتحدة فى اقليم ناميبيا •

وقد حددت محكمة العـدل الدولية فى رأيين استشاريين آخرين عامى ١٩٥٥ ، ١٩٥٩ مضمون التزام حكومة جنوب افريقيا بالخضوع لرقابة الأمم المتحدة • هذا وقد أصدرت الجمعية العـامة قرارا عام ١٩٦٦ بانهاء انتداب جنوب افريقيا على ناميبيا ، ووضعت الاقليم تحت الاشراف المباشر للأمم المتحدة ، مع التأكيد على حق شعب ناميبيا فى تقرير المصير •

وبعد خطوات وقرارات متلاحقة ، فان محكمة العدل الدولية فى رأى استشارى جديد صدر عام ١٩٧١ أفادت بأن استمرار وجود جنوب افريقيا فى ناميبيا غير قانونى •

(213) Nisot (J.), La question du Sud. Quest africain devant la cour internationale de Justice, R.B.D.I, 1967, I., p. 24 et suiv.

٢ ـ اقليم الصحراء الغربية :

تتلخص عناصر هذا النزاع فى أن اقليم الصحراء الغربيـة كان مستعمرة أسبانية ، قامت عدة دول المغرب ، موريتانيا ، وكذلك جبهة تحرير الصحراء الغربية (البوليساريو) بالادعاء بوجود حقوق تتعلق بهذا الاقليم (٢١٤) • لذا قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة طلب رأى استشارى من محكمة العدل الدولية بشـأن اقليم الصحراء العربية ، بالاجابة على سؤالين هامين :

(أ) هل كانت الصحراء الغربية وقت اسـتعمار أسبانيا لها أرضـا بلا صاحب ؟ واذا كانت الاجابة بالنفى ؟

(ب) ما هى الروابط القانونية بين هذا الاقليم وكل من مملكة المغرب وموريتانيا ؟

وقد أجابت المحكمة فى ١٦ أكتوبر ١٩٧٥ على هذين السؤالين قائلة (ان المعلومات والاعتبارات التى أبلغت اليها ، تبين أنه فى وقت بدء الاستعمار الأسبانى للصحراء الغربية كانت هناك روابط تبعية قانونية بين سلطان مراكش وبعض القبائل التى تعيش فى الاقليم ، كذلك توضح هذه المعلومات وجود بعض الحقوق المتعلقة بالأرض التى كانت تمثـل الروابط القانونية بين الكيان الموريتانى ، ووفقا لمفهوم الاقليم وبين الصحراء الغربية • الا أن المحكمة تخلص الى أن المعلومات التى أبلغت اليها لا تكفى لاقامة أية روابط سيادية بين اقليم الصحراء الغربية من جهة ومملكة مراكش أو المغرب والكيان الموريتانى) •

ويلاحظ على رأى المحكمة أنه يحتمل كل التفسيرات والتأويلات

---

(٢١٤) انظر الأستاذ الدكتور عبـد الله هـدية :ة مشكلة الصحراء الغربية ، آفاقها وأبعادها الاقليمية والدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٧٩ ، ص ٢٥ وما بعدها .

فقد بلغ درجة من المرونة والاتساع بحيث فسره كل طرف من الأطراف المتنازعة لمصلحته ، واستند عليه فى تأكيد حقوقه ومصالحه فى الاقليم •

وهكذا لم يقطع رأى المحكمة برأى وأضاف الى المشكلة تعقيدا فوق تعقيد وقد زاد من صعوبة حلها » (٢١٥) •

لقد انتهت الجمعية العامة الى احالة مشكلة الصحراء الى منظمة الوحدة الافريقية (٢١٦) •

خامسا ــ تأكيد قواعد السلوك بالالتجاء الى طلب توقيع الجزاءات على الدول الاستعمارية : (ملاحظات ــ حالات) :

من أجل تأكيد قواعد السلوك فى مجال تصفية الاستعمار ، تم الالتجاء الى طلب توقيع الجزاءات على الدول الاستعمارية • ومع تعدد هذه الحالات فان هناك عدة ملاحظات ينبغى الادلاء بها قبل بيان حالات توقيع الجزاءات :

الملاحظة الأولى : ان منبع فكرة توقيع الجزاءات ضد الدول الاستعمارية جاء من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وبصفة خاصة لجنة تصفية الاستعمار التابعة لها • ا نهذا يؤكد الدور الفعال والمؤثر لهذا الجهاز فى تحقيق الهدف من انشائه • واذا كان مجلس الأمن لم يستجب لتوصيات ونداءات الجمعية ، واللجنة بالسرعة الكافية ، وبالمدى المطلوب ، فان نشاط الجهازين السابقين المتتاليين والمستمرين أديا فى النهاية الى موافقة المجلس على توقيع الجزاءات على الدول الاستعمارية •

---

(٢١٥) المرجع السابق ، ص ١٥٨

(٢١٦) أنظر د. مصطفى سلامه حسين بحث مشكلة الصحراء فى منظمة الوحدة الأفريقية : التنظيم الدولى ــ المنظمات الاقليمية ــ المنظمات الاقتصادية ص ٩٣ ــ ٩٤ ، ١١٩

الملاحظة الثانيــة : ان قرارات التجاء مجلس الأمن الى فرض عقوبات على الدول الاستعمارية اتسمت بطابع المواءمة : فنظرا لاختلاف ظروف وملابسات كل حالة من حالات تطبيق العقوبات ، اختلف مضمون قراره ولكن ــ وبوجه عام ــ هنــاك اجراءات تم اتخاذها لمواجهــة الأوضاع المتعلقة بتصفية الاستعمار •

الملاحظة الثالثة والأخيرة : برغم أن قرارات مجلس الأمن بفرض العقوبات على الدول المعنية جاءت مسببة بوجود ما يهدد السلم والأمن الدوليين : فان هذا لا ينفى أن الدافع الى اتخاذها هو العمل على انهاء استعمار دول معينة لبعض الشعوب الافريقية ، وان ما تم ذكره بشأن السلم والأمن الدوليين ، جاء للتدليل على أن الجزاءات تم اتخاذها وفتا للاختصاص الافرادى الممنوح للمجلس دون غيره بتوقيع الجزاءات فى اطار ميثاق الأمم المتحدة •

فى ضوء هذه الملاحظات الثلاث نعرض لحالات توقيع الجزاءات التاليــة (٢١٦ مكرر) :

١ ــ البرتغـــال :

كانت البرتغال احدى الدول التى استعمرت مجموعة من الشعوب الافريقية أهمها أنجولا ــ موزمبيق ــ غينيا بيساو • ومنذ صــدور أعلان عام ١٩٦٠ بشأن ضرورة تصفية ومنح الشعوب المستعمرة حقها فى تقرير المصير ، فلقد امتنعت الحكومة البرتغالية فى عدم الاستجابة لهذا الاعلان • لذا طلبت الجمعية العامة عام ١٩٦٢ من الدول الأعضاء التوقف الفورى عن ارسال كل مساعدة الى حكومة البرتغــال تسمح

---

(٢١٦) انظر بشن الجزاءات :

— Ruzié, op .cit.,

— Combacau (J.), Le pouvoir de sanction de l'O.N.U, L.G.D.J. Paris, 1974.

باستمرار اتباع سياسة القمع التى تمارسها ضد حركات التحرر الوطنى الساعية الى تحقيق الاستقلال ، وأن تتخذ هذه الحكومات كل الاجراءات لمنع بيع أو توريد الأسلحة والمعدات العسكرية للحكومة البرتغالية • وفى العام التالى صدر قرار مجلس الأمن متضمنا نفس مضمون قرار الجمعية العامة •

ولقد استمر توقيع الجزاءات الى أن حدث تغيير فى السلطة فى البرتغال بعد ثورة ابريل ١٩٧٤ ، والتى ترتب عليها عدة نتائج منها منح الاستقلال لشعوب المستعمرات البرتغالية فى افريقيا •

٢ ــ ردويسـيا :

تم الالتجاء الى توقيع الجزاءات على النظام العنصرى الذى كان قائما فى روديسيا الجنوبية (زمبابوى) نظرا لقيام الأقلية العنصرية باعلان الاسـتقلال من جانب واحد عام ١٩٦٥ • وقد نددت الجمعية العامة بهذه الخطوة ودعت بريطانيا الى وضع نهاية لعصيان السلطات العنصرية وأوصت مجلس الأمن بالبحث العاجل فى هذا الوضع • لذا فان المجلس لدى اجتماعه فى نوفمبر ١٩٦٥ اتخـذ قرارا ندد باعلان الاستقلال من جانب واحد ، وطلب من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة عدم الاعتراف بنظام الأقليـة العنصرية فى سالزبورى • وفى نفس السياق طلب المجلس من بريطانيا انهاء نظام تسلط الأقليـة العنصرية على الأغلبية الافريقيـة ، وكخطوة أولى طالب مجلس الأمن الدول الأعضاء بالامتناع عن ارسال الأسلحة الى النظام العنصرى فى روديسيا وكذا المعدات العسكرية وقطع كل الصلات الاقتصادية معها ، وبصـفة خاصة مقاطعة توريد البترول ومنتجاته اليها •

ان القرار السابق لم يصدر فى اطار الفصل السابع من الميثاق ، ولم يعتبر المجلس ما تم فى روديسيا تهديدا للسلم والأمن الدوليين • غير أنه تحت ضغط الدول الافريقية ، ودول الكومنولث اعتبر المجلس عام ١٩٦٦ الوضع فى روديسيا مهددا السلم والأمن الدوليين • وطبق

جزاءات اقتصادية ملزمة على النظام العنصرى الذى كان قائما فى هذه البــلاد • وهكذا تضمن القرار ٢٣٢ الصــادر من مجلس الأمن فى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ عدة اجراءات تتعلق بتوقيع الجزاءات أو المقاطعة لروديســيا الجنوبية فيما يتعلق بوارداتها وصادراتها ، والمســاعدة الاقتصادية والمالية المقدمة لها ، اضافة الى ذلك صدر القرارين ٢٥٣ ، ٢٧٧ عام ١٩٦٨ بتعزيز الجزاءات الاقتصادية بمنع كل صور العلاقات التجارية والمالية والاستثمارات والمواصلات الجوية ، ووقف الاعتراف بوثائق السفر الصادرة عنها ؛ والهجرة اليها وسحب التمثيل القنصلى والتجارى منها ، وقطع كل المواصلات معها ، وكذا عدم الاعتراف بأى عمل رسمى صادر منها ، وأخيرا قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والتجارية والعسكرية معها •

ان هذه الجزاءات على اتساعها وامتدادها ، تعد أكثر الجزاءات التى تم توقيعها من جانب مجلس الأمن •

مع تطبيقها أو افتراض تطبيقها ، ومع تصــاعد حركة النضــال الوطنى تمكن شعب زمبابوى من نيل استقلاله •

المبحث الثالث

حقـوق الانسـان (٢١٧)

تعد حقوق الانسان من أكثر المجالات التى تستقطب الاهتمام فى العلاقات الدولية ، وهكذا فانه بعـد أن كان البحث ينصب كله حول الدول وما لها من حقوق وما عليها من التزامات ، أصبح الانسان فى ذاته مجالا للدراسة بالنسبة للحقوق التى يجب أن يتمتع بها كحق الحياة ، وحرية التفـكير والعقيـدة ، ومنـع التمييز العنصرى ، والتعـذيب والاستعباد ، والابادة ، وحق العمل ، وحق التعليم ... الخ .

ان هذا المجال من الاهتمام الدولى يعد دليلا على مقدار امتداد نطاق العلاقات الدولية ، ويخرجها بذلك من النطاق الضيق الذى يحكم علاقات الدول فيما بينها ليشمل أيضا ما تتضمنه أو ما يجب أن تتضمنه هذه العلاقات من الاهتمام بالانسان الذى هو الغاية الأساسية لكل مجتمع .

وللأمم المتحدة نشاطات متعددة الجوانب فى مجال حقوق الانسان ، يمكن أن نلمسها فى نشاطها السلوكى المتميز بخصائص معينة ، والرقابة على احترامه ، وأخيرا الآثار المترتبة على ممارسة هذه الرقابة .

أولا ـــ نشاط سلوكى متعدد : الخصائص :

ليس المقصود بدراسة النشاط السلوكى للأمم المتحدة فى مجال حقوق الانسان ايراد تعداد أو حصر لنصوص معينة ، وانما الهدف من

---

(٢١٧) الدكتور مصطفى سلامه حسين ، العلاقات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٥ وما بعدها .

ذلك تبيان خصائص قواعد السلوك فى هذا المجال ، حيث أن مسألة حقوق الانسان نظرا لما لها من طبيعة خاصة فانها لا بد أن تؤثر على عملية تكوين القواعد القانونية المتعلقة بها ، والتى نستطيع أن نجملها فى أمرين : الانتقال من العمومية الى التخصيص ، ومن عدم الالزامية الى الالزامية ٠

(أ) الانتقال من العمومية الى التخصيص :

ان نظرة فاحصة الى كافة النصوص القانونية التى تعالج حقوق الانسان توضح لنا أنها فى البداية كانت عبارة عن نصوص تتصف بالعمومية وعدم التحديد ، انتهت الى التحديد والتخصيص على التفصيل التالى :

نجد أول النصوص التى أشارت الى حقوق الانسان هى تلك الواردة فى ميثاق الأمم المتحدة : فالمادة فقرة ٣ تورد بين مقاصد الأمم المتحدة : « ٠٠٠ تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » ٠ وأيضا فان المادة ٥٥ ج تبين أن الأمم المتحدة تعمل على « أن تشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » (٢١٨) ٠

واضح أن تلك النصوص تتسم بالعمومية : فهى مجرد مبادىء عامة تحتاج الى نصوص محددة قابلة للتطبيق (٢١٩)، وذلك بتعريف المقصود بالحقوق والحريات الأساسية (٢٢٠) ، أضف الى ذلك ضرورة

---

(٢١٨) اناط الميثاق الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ان يعمل على تحقيق ذلك ٠ أنظر ، المادتين ٦٢/١ ، ٦٨/١ من الميثاق ٠

(219) Nguyen Quoc Dinh, op. cit., p. 547.

(220) Thierry, op .cit., p. 441,

تبيان المذهب الواجب الاتباع سواء بالتركيز على الحقوق السياسية والمدنية أو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو بالتركيز عليهما معا (٢٢١)

لذلك لم تمض سنوات قليلة حتى صـدر فى عام ١٩٤٨ الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، وأيا كانت قيمته القانونية (٢٢٢) ، فان الحق يجب أن يقال بأن هذا الاعلان احتوى على كافة أنواع الحقوق والحريات الأساسية ، وبالتـالى وفق الاتجاه التحررى الذى يهتم بالحقوق السياسية والمدنيـة ، والاتجاه الاشـتراكى الذى يسعى لى تقرير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (٢٢٣) .

وبتفحص ما ورد فى الاعلان من حقوق وحريات ، نلمس أنه تلافى الانتقاد الموجه الى نصوص الميثاق ، الذى يتركز فى العمومية وعدم التحديد للحقوق والحريات . ولذلك أورد الاعلان العالمى لحقوق الانسان قائمة للحقوق بكافة أنواعها .

ــ حقوق سياسية ومدنية :

وتشمل حق الفرد فى الحياة وفى الحرية وفى سـلامة شخصه ، وبالالتجاء الى القضاء ، وحرية التنقل ، والتمتع بجنسية ما ، وحرية التفكير والدين ، والحق فى حرية الرأى والتعبير ، وحرية الاشتراك فى الجمعيات والاجتماعات ، وحق ادارة الشئون العامة ، وتقلد الوظائف العامة ، والاشتراك فى انتخابات نزيهة ودورية .

ــ حقوق اقتصادية واجتماعية :

وتتضمن الحق فى العمل والحصول على أجر عادل وانشاء نقابات مع الآخرين ، والحق فى الراحة ، والحق فى التمتع بمستوى من المعيشة

---

(227) Nguyen Quoc Dinh, op .cit., p. 547.

(٢٢٢) أنظر لاحقا القيمة القانونية للاعلان العالمى لحقوق الانسان .

(223) Nguyen Quoc Dinh ,op .cit., p. 547.

بكفل المحافظة على الصحة والرفاهيــة للفرد وأسرته ، وحق التعليم والاشــتراك الحر فى المجتمــع الثقافى ، والتمتــع بحماية صــناعية ودولية ... الخ .

ومع ذلك فان الاعلان بالاضافة الى عدم تمتعه بالصفة الالزامية ، فانه لم يحدد على وجه الدقة مضمون كل حق ، والوســائل الكفيلة بتقرير حمايته وعدم المساس به .

ولتلافى ذلك تم اتخاذ خطوات اضــافية تمثلت فى أنه تم اقرار اتفاقيتين هامتين فى اطار الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ : ميثــاق الحقوق المدنية والسياسية ، وميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (٢٢٤) .

ان هاتين الاتفاقيتين بينتا مضمون كل حق مشمول بالحماية الدولية، بل أضافت أنواعا جديدة من الحقوق كحق الشعوب فى تقرير المصير ، وحقها فى حرية التصرف فى ثرواتها ومواردها . وقد دخلت الاتفاقيتان حيز التنفيذ اعتبارا من عام ١٩٧٦ .

ولم يقتصر نشاط الأمم المتحدة على هاتين الاتفاقيتين ، بل امتد التخصيص والتحــديد الى ابرام اتفاقيات خاصــة ببعض حقــوق الانسان . من ذلك أنه فى عام ١٩٦٥ أقرت الجمعية العامة الميثاق الدولى بالقضاء على كافة صور التفرقة العنصرية ، وكذلك تم اقرار اتفاقيــة عام ١٩٧٣ باعتبار التفرقة العنصرية جريمة ضد الانسانية .

ان هذه الاتفاقيات فى مجموعها ، بالاضافة الى طبيعتها الالزامية ، قد بينت وحددت أنواع حقوق الانسان ، بحيث لم تعد العمومية طابعا يتصف به النشاط السلوكى للأمم المتحدة فى هذا المجال . بل أكثر من

---

(٢٢٤) الحق باتفاقية او ميثاق الحقوق المدنية والسياسية بروتوكول اختيارى بشأن الشكاوى المقدمة من الأفراد .

ذلك ، فان المنظمة الدوليـة قد أنشأت أجهزة خاصـة لحماية حقـوق الانسان •

٢ ـ الانتقال من عدم الالزام الى الزامية النصوص :

ان حقوق الانسان شأن أية فكرة جديدة يصعب تقبلها بسهولة ، وبصفة الزامية ، سيما وأنها تمس المجال الحيوى لسيادة كل دولة • أضف الى ذلك أن التوصل الى نص ملزم ، وهو ما يتحقق من خلال ابرام اتفاقية ، يصادف صعوبات متعددة بالنسبة لمفهوم الفكرة ، ومداها ، وما يترتب على اعمالها من التزامات تقـع على عاتق الدول المنضمة اليها ، فضلا عن أن دور العرف فى تكوين قواعد ملزمة يستوجب الانتظار فترة طويلة للحكم على وجوده ومداه •

من هنا كان الالتجاء الى اصدار الاعلان العالمى لحقوق الانسان كخير وسيلة لتجنب الصعوبات السابقة ، باعتبـار أن الاعلان ليس الا مجرد توصية صادرة عن الأمم المتحدة ، فلا تتمتع بالصفة الالزامية ، وليس لها الا قيمة سياسية أو أدبية • لذا فان الاعلان العالمى لحقوق الانسان يجب أن ينظر اليه ـ فى رأينا ـ باعتباره مسعى الى التبشير بفـكرة أى أنه يدخل فى نطـاق ما ينبغى أن يكون lex ferenda وليس ما هو قائم lex lata هذا الى جانب أن الاعلان مجرد توفيق compromis بين اتجاهات مختلفة (٢٢٥) •

ولقد أخذت فكرة حقوق الانسان منذ عام ١٩٤٨ تنتشر وتتدعم بحيث لم يعد هناك ما يمنع من صياغتها فى اطار نصوص محددة وملزمة كميثاق حقوق الانسـان ، واتفاقية القضـاء على كل صـور التفرقة العنصرية الى جانب الاتفـاقات التى تم ابرامهـا فى اطار المنظمات الاقليمية (٢٢٦) •

---

(225) Nguyen Quoc Dinh, op. cit., p. 385

(٢٢٦) ومن أمثلة ذلك الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان والحريات ـ الميثاق الأفريقى لحقوق الانسان والشعوب .

ان وجود مثل هذه الاتفاقيات أدى بجانب من الفقه الى تقرير وجود قواعد ملزمة وآمرة فى مجال حقوق الانسان (٢٢٧) ، بل ان محكمة العدل الدولية أقرت بذلك (٢٢٨) •

ان هذا الانتقال من عدم الالزامية الى الزاميـة النصوص يؤكد حقيقة أن قواعد السلوك لدى انشائها يجب ألا ينظر اليها فى هذه اللحظة باعتبارها نهاية المطاف بل يجب متابعـة ما سيلحقها بعـد ذلك من تطورات ، وبالذات صعوبة تقبلها بصفة ملزمة بداءة • ان هذا الأمر ينطبق بوجه عام على كل قاعدة جديدة من قواعد السلوك الدولى •

ثانيا ـ الرقابة على احترام النشاط السلوكى :

لا يكفى تقرير قواعد قانونية يجب احترامها فى مجال حقـوق الانسان ، بل يجب ايراد وسائل تكفل توافر هذا الاحترام • ولكن وجود وسائل لتحقيق هذا الهدف ، لا بد أن يسبقه بحث مدى امكان ممارسة الرقابة فى مجال حقوق الانسان فى ظل مبـدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية التى تقوم عليها الأمم المتحدة •

١ ـ مسألة أولية : امكانية الرقابة فى مجال حقـوق الانسان وقيـد الاختصاص الداخلى :

ان التسليم بوجد حقوق دولية للانسان ، يعنى بداهة أن مجالا من المجالات الأساسية للاختصاص المطلق للدول أصبح محلا لتدخل القانون الدولى العام بالتنظيم والحماية • مثل هذا الأمر لا يمكن تقبله بسهولة ، ولا سيما أن من الدعائم الأساسية للقـانون الدولى العـام التسليم بالسيادة للدول وعدم التدخل فى الشئون الداخلية لها : فوفقا

(227) Nguyen, Quoc Dinh ,op .cit., p. 385.

(228) Barcelons Traction, arrêt du 5 feurror 1970, C.I.J. Rec 1970 ,p. 3.

وانظر تعليق الأستاذ Thierry op. cit., p. 446.

للمادة الثانية الفقرة السابعة من ميثاق الأمم المتحدة أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون الداخليـة التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، ليس منـه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » • ان وجود مثل هذا النص ، وما كان يقابله من نص المادة ١٨ فقرة ٨ من عهد عصبة الأمم ، قد أثار خلافا فقهيا حول مضمون ، ومدى التدخل فى الشئون الداخلية للدول (٢٢٩) •

نستطيع أن نضع المشكلة فى اطارها الصحيح بأن نقرر أن الدفع بعدم التدخل فى الشئون أو المساس بالاختصاص المطلق للدول ، لا يثار ــ من الناحية العملية ــ الا بمناسبة حدوث مخالفات لحقوق الانسان •

وباستقراء ممارسات الأمم المتحدة ، فانه من المقبول أولا رقابة المنظمة الدولية لسلوك الدول الأعضاء ، وذلك فى حالة تهـديد السلم والأمن الدوليين (جنوب افريقيا) (٢٣٠) لقد حاول البعض استخراج قائمة بالمسائل التى تدخل فى نطاق رقابة الأمم المتحدة ، وبالتالى لا يحق للدول أن تدفع بعـدم اختصاص المنظمة ببحث هـذه المسائل لتعلقها باختصاصها الداخلى ، وتشمل : حالات التمييز ، والمخالفات الجسيمة ، واجراء مناقشات ، واتخـاذ توصـيات ، والدعوة الى اجراء توفيق أو التنديد بالمخالفات(٢٣١) •

وهكذا فان حقوق الانسان قد أصبحت محلا لتدخل الأمم المتحدة سواء بطريقة غير مباشرة بالنسبة للتعرض لمشاكل الاستعمار ، أو بطريقة مباشرة كمـا هو الحال فى التفرقة العنصرية فى جنوب افريقيا(٣٢) ،

---

(٢٢٩) انظر الدكتور مصطفى سلامه حسين ، المرجع السـابق ، ص ٤٨ هامش (١) •

(230) Ermocra : Human rights and domestic juridiction, R. A. D. I., 1968, II, p. 434.

(231) Ibid, p. 436.

(232) Thierry, op. cit, p. 449.

أو بسياسة القمع فى شيلى(٢٣٣) أمام هذه الممارسات ينتهى البعض الى أن مسألة حقوق الانسان ــ شأنها فى ذلك شأن مسألتى الاستعمار ، وتدعيم السلم ــ لم تعد يشملها الاختصاص الداخلى للدول(٢٣٤) •

انه من الصعوبة بمكان أن نتقبل هذا الرأى على اطلاقه ، ذلك أن الأمر يتوقف ــ فى رأينا ــ على مجموعة من الاعتبارات تستند فى أساسها الى فكرة المصلحة ، بحيث ان تقرير ادخال مسألة ما أو اخراجها من نطـاق الاختصـاص الداخلى للدول مسألة ذات طبيعـة غير مستقرة instable وتؤيدنا فى ذلك الحقائق التالية :

(أ) ان قبول مناقشة أوضاع حقوق الانسان يخضع أولا لما يسمى بالاختيارية selectivité ذلك أن أوضاعا معينة ، تعتبرها الدول مخالفة لحقوق الانسان ، وأوضاعا أخرى مماثلة لا تقبل نفس الدول اعتبارها كذلك ، وتدخلها بالتالى فى نطاق الاختصاص المطلق للدول المعنية ، حيث الأمر كله يتعلق بمصلحة الدول المعلنة وموقفها ، وبالدول ترتكب السلوك موضع البحث(٢٣٥) •

(ب) ان اخضاع مسألة حقوق الانسان لاختصاص المنظمات الدولية لا يتم طواعية ، وانما من خلال الضغوط التى يتم ممارستها اما من قبل المنظمات ذاتها أو من جانب بعض الدول(٢٣٦) •

---

(233) Marie, La situation des droits de l'homms au Chili, A. F. D. I., 1976, p. 305-335.

(234) Nguyen Quoc. Dinh, op. cit., p. 384-385.

(٢٣٥) راجع بعض الحالات الواردة فى مقالة الأستاذ ابراهيم بدوى الشيخ : الأمم المتحدة وانتهاكات حقوق الانسان ، المجلة لمصرية للقـانون الدولى ، العدد ٣٦ ، ١٩٨ ص ١٤٨ ــ ١٤٩

(٢٣٦) لعل من الحالات الواردة فى مقـالة Schachter حول السياسة الأمريكية لحقوق الانسان ما يوضح هذه الحقيقة .

فى ضوء هاتين الحقيقتين نستطيع أن نضع أيدينا على أســاس مسألة حقوق الانسان ، وانتقالها الى مجال العلاقات الدولية •

ان حقوق الانسان كفكرة لا تجد أساسها فى نبل المبادىء التى يتم السعى الى تطبيقها ، ولا حتى فى طبيعة النصوص القانونية التى تحتويها وانما تجد هذا الأساس فى اطار ما تستند اليه العلاقات الدولية ، ونقصد بذلك تحقيق مصلحة كل دولة •

٢ ــ وسائل الرقابة :

تتعدد وسائل الرقابة على سلوك الدول الأعضاء فى مجال احترام حقوق الانسان ويمكن أن نجمل هذه الوسائل فيما يلى :

(أ) اعطاء المعلومات عن تطبيق قواعد السلوك :

وهى تشمل قيام الدول التى صدقت أو انضمت لاتفاقيات حقوق الانسان بتزويد الأجهزة المختصة بالمعلومات عن مدى تطبيق الالتزامات المتعلقة بهذه الحقوق • ويتم ذلك فى صورة تقديم تقارير • وهكذا يتم استخدام هذه الوسيلة فى اطار ميثاقى حقوق الانسان الصادرين عن الأمم المتحدة •

ويلاحظ أن تحصيل المعلومات يتم بواسطة الدول ذاتها فلا تتدخل الأجهزة المختصة فى هذه العملية[٢٣٧] ، وبالتالى فان المعلومات التى ترسلها حكومات الدول تصبح محلا للشك بالنسبة لمدى مطابقتها للحقيقة، وان كان يفترض حسن النية فى هذا المجال ، حيث يعد مجرد ارسال المعلومات فى حد ذاته دليلا على الاهتمام بحقوق الانسان •

ويمكن أن يلحق بذلك الشكاوى التى يقدمها الأفراد طبقا للبروتوكول (اللحق) الاختيارى لميثاق الحقوق المدنية والسياسية المبرم فى اطار

---

(237) Morawicki (W.), Extra-judicial control of the conduct of States by I. O., P. Y. I. L., 1975, vol II, p. 150.

الأمم المتحدة ، اذ أن الأمر يقتضى ارسال معلومات عن انتهاكات لحقوق الانسان يتعين فحصها • ولكن كما سبق أن أشرنا فيشترط فى مثل هذه الحالة قبول الدول المعنية بحق أفرادها فى الالتجاء الى جهاز الرقابة[٢٣٨] •

(ب) مناقشة حالة احترام قواعد السلوك :

وهى وسيلة بمقتضاها يتم تقدير حالة تنفيذ التزامات حقوق الانسان ويتم ممارستها فى اطار الجهاز المختص وهو لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة •

وتعد المناقشة وسيلة هامة للرقابة نظرا الى أنهـا تتضمن تقييما لـما تم بخصوص تنفيذ حقوق الانسان من جانب الدول المعنية : أى أن مجالا من مجالات السيادة الداخلية يكون محلا للفحص من جانب الجهاز وأعضائه • وكما ـ رأينا ـ فان المناقشات المتعلقة بحقوق الانسان لم تعد ـ بوجه عام ـ محلا لاثارة الدفع بعـدم التعرض للاختصاص الداخلى لكل دولة •

وتجرى المناقشة عادة فى أعقاب ورود المعلومات الى لجنة حقوق الانسان سواء فى الاجتماعات الدورية ، أو فى الاجتماعات الاستثنائية عندما تدعو الحاجة الى ذلك • وتحقق المناقشة أهدافا متعددة : فمن ناحية يتم تقدير مدى التطابق بين سلوك الدول المعنية ، وقواعد السلوك اتفق عليها • ويمكن عن طريق المناقشة من ناحية أخرى استيضاح مواقف كل دولة على ضوء المعلومات الواردة • وأخيرا فتملك كل دولة ابان المناقشة أن تبرر سلوكها للدول الأخرى ، وتدافع عنه • هذا الى أن المناقشات تؤدى عادة الى اتخاذ توصيات •

---

(238) Karel Vasak : Les critere, de distinction des institutions in : les dimensions internationales des droits de homme UNESCO, Paris, 1978 p. 249-250.

وهكذا فان المناقشة تلعب دورا فعالا حتى لا تظل النصوص مجرد قصاصات ورق ، وانما تضفى عليها الحياة بتداول الدول الأعضاء حول الوضع الراهن لحالة حقوق الانسان ، وما يجب اتخاذه من اجراءات لمواجهة هذا التقييم . ولعل المناقشات الدورية ، التى تتم فى اطار لجنة حقوق الانسان ما يؤكد ذلك .

(جـ) التوفيق :

وفقا للمادة ٤٢ من ميثاق الحقوق المدنية والسياسية ، فانه يمكن تشكيل لجنة توفيق فى اطار تطبيق نصوص الميثاق . ويشترط فى هذه الحالة موافقة الأطراف المعنية . ويلجأ الجهاز المختص الى التوفيق[٢٣٩]، بأن يقوم بتبادل الرأى مع الدول المعنية بالمخالفة ، وذلك بمناقشة حالة احترامها لالتزاماتها ، فتقوم بشرح مبررات اتخاذها سلوكا مخالفا لما تم تقريره من قواعد سلوك بشأن حقوق الانسـان . ويتم ذلك بغرض الوصول الى حلول تصالحيـة. لذا يرى البعض فى التوفيق انحرافا عن تطبيق النصوص[٢٤٠] .

ان التوفيق يمثل ـ فى رأينا ـ مواجهة واقعية للوضع الراهن ، فلا مفر من الالتجاء اليه فى مجال حقوق الانسان نظرا لتدخل من العديد من الاعتبارات يجىء فى مقـدمتها فكرة المصلحة وحدودها واختلاف الظروف الخاصة التي تطبق فيها الالتزامات المتعلقة بحقوق الانسان[٢٤١].

---

(٢٣٩) نحيل حول التوفيق الى :
Cot (J. P.), La conciliation internationale, A. Pédone, Paris, 1968, p. 27 et suiv.

(240) Kassik (N.), Le contrôle en droit international, Paris, 1930, p. 383.

(241) Karel Vasak, op. cit., p. 243.

ثالثا ـ آثار ممارسة الرقابة

يهتم الفقه فى غالبيته بالبحث عن الجزاءات الواجب اعمالها لدى توصل أجهزة الرقابة لوجود مخالفات لحقوق الانسان • هذه النظرة ـ فى أينا ـ تقليدية تقصر البحث على العناصر السلبية فى سلوك الدول لدى ارتكاب مخالفات ، وتغفل العناصر الايجابية من احترام لهذه الحقوق أو انخفاض فى معدلات الانتهاكات • هذا الى جانب أن النظرة التقليدية تغض النظر عن الدور الفعال الذى تلعبه وسائل الرقابة فى التأثير على سياسات الدول المعنية فى هذا الشأن •

وبوجه عام فان آثار الرقابة تتمثل فى دور أجهزة الرقابة (لجنة حقوق الانسان) فى اكتشاف حالات مخالفات واحترام حقوق الانسان وبيان الاجراءات الواجب اتخاذها • وتستند هذه العملية على المعلومات الواردة الى الجهاز المذكور سواء من الدول أو الأفراد (فى حالة قبول البروتوكول (اللحق) الاختيارى) حيث يتم فحصها ، وتحديد الوضع القائم ، واذا كانت وجهة النظر التقليدية تقصر مهمة جهاز الرقابة على طلب توقيع الجزاء لدى ثبوت المخالفة ، فان الجزاءات فى مجال حقوق الأنسان تواجه نفس المشاكل التى أشرنا اليها بشأن المحافظة على السلم والأمن الدوليين(٢٤٢) ، وان كان هذا لم يمنع من توقيعها فى حالة واحدة(٢٤٣) •

فى ضوء هذا التوضيح نعرض لآثار الرقابة التى تمارسها لجنة حقوق الانسان •

١ ـ نشر حالات المخالفة :

وذلك للسعى نحو استنفار الرأى العام العالمى ضد الدول المخالفة ،

---

(٢٤٢) انظر ما سبق بشأن الجزاءات .
(٢٤٣) انظر حالة لاحقا توقيع الجزاء على جنوب افريقيا .

ويستند ذلك الى الدور الفعال للرأى العام العالمى فى العلاقات الدولية(٢٤٤) •

٢ ــ اصدار التوصيات :

حيث يهدف هذا الاجراء الى حث الدول المخالفة على الامتثال للسلوك الواجب اتباعه ، حيث ان التوصية هى فى جوهرها ذات قيمة سياسية وأدبية ، ولا تتضمن زجرا أو ردعا ، وتتيح للدول ــ موضع الاتهام ــ الفرصة لتعديل سلوكها ، خصوصا اذا وضعنا فى الاعتبار تلاحق استمرار صدور التوصيات من جانب لجنة حقوق الانسان•فيصعب فى هذه الحالة ترديد نفس الحجج التى تتذرع بها الدول المخالفة بوجود ظروف استثنائية تضطر أمامها الى عدم احترام حقوق الانسان • ولعل فى تقارير لجنة حقوق الانسان ما يوضح وجود حالات قامت حيالها بتخفيف الاجراءات المنافية لهذه الحقوق ، أو فى سبيلها الى ذلك(٢٤٥) •

٣ ــ رصد التقدم فى احترام حقوق الانسان :

ان دور لجنة حقوق الانسان لا يغفل التركيز على العناصر الايجابية فى سلوك الدول تجاه حقوق الانسان ، ذلك بتحديد حالات التقدم بشأن حمايتها ، وزيادة ضمانات احترامها • ومن ثم تكون الاشادة بما تم انجازه ، بما يعطى هذه الدول صورة أفضل فى العلاقات الدولية ، ويعزز علاقاتها مع الدول الأخرى ، وينظر اليها باعتبارها دولا متحضرة ، وبذلك تتحقق مكافأة المتثل لاحترام حقوق الانسان •

٤ ــ تقييم حالة حقوق الانسان :

لا يقتصر دور لجنة حقوق الانسان على رصد العناصر السلبية والعناصر الايجابية لسلوك الدول تجاه حقوق الانسان ، بل تقوم أيضا

---

(244) Merle, op. cit., p.

(٢٤٥) يتضح ذلك من سلسلة القرارات الصادرة عن لجنة حقوق الانسان ، والتى اتت ثمارها باعلان عدة دول انهاء حالة الطوارىء او البدء تدريجيا فى احترام حقوق الانسان : البرازيل ، الأرجنتين ، بيرو ، تركيا .

بتقدير فاعلية قواعد السلوك الدولى فى مجال التطبيق ، وتبين الصعوبات القائمة وكيفية التغلب عليها : اذ أن الواقع هو المعيار للحكم وتقدير فاعلية أى تنظيم قانونى ، ويأتى فى المقدمة ما يتعلق بحقوق الانسان .

٥ ـ توقيع الجزاء على جنوب افريقيا :

فى مواجهة سياسة التمييز العنصرى التى تمارسها حكومة جنوب افريقيا ، وبغرض اجبارها على التخلى عن هذه السياسات تصدت الجمعية العامة ثم مجلس الأمن لهذا الوضع على النحو التالى :

اعتبارا من عام ١٩٦٢ أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة الدول الأعضاء باتباع اجراءات حاسمة وفعالة ضد حكومة جنوب افريقيا ، وأن يتضمن ذلك تنظيم مقاطعة اقتصادية لهذه الدولة . ونتيجة لتكرار توصيات ونداءات الجمعية لمجلس الأمن لاتخاذ قرار فى هذا الشأن ، طالب المجلس فى ٧ أغسطس عام ١٩٦٣ كل الدول الأعضاء بانهاء كل بيع وتصدير للسلاح والذخيرة وما فى حكمها لحكومة جنوب افريقيا . ويلاحظ أن مجلس الأمن لم يستجب لما أوصت به اللجنة الخاصة بدراسة التمييز العنصرى والتابعة للأمم المتحدة : اذ طالب بتنظيم مقاطعة كاملة ، وتوقيع جزاءات اقتصادية على الحكومة العنصرية فى هذه البلاد .

وفى عام ١٩٧٠ وبناء على توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة اعتبر مجلس الأمن أن الوضع القائم فى جنوب افريقيا والذى يتمثل فى ممارسة سياسة التفرقة العنصرية يعد تهديدا للسلم والأمن الدوليين . واذا كان المجلس قد قام بتكييف الوضع على هذا النحو الا أنه لم يرتب على ذلك النتيجة المطلوبة وهى توقيع العقوبات المنصوص عليها فى الميثاق ولتفادى ذلك صدر فى عام ١٩٧٧ قرار من مجلس الأمن اعتبر أن منح جنوب افريقيا الأسلحة يمثل تهديدا للسلم والأمن الدوليين ، وقرر

تنظيم مقاطعة فى مواجهة كل توريد للسلاح لهذه الدولة • بل أنشأ لجنة تتولى تطبيق هذا القرار(٢٤٦) •

المبحث الرابع

النشاطات فى مجال التنمية

تعد مسألة تنمية دول العالم الثالث(٢٤٧) من أهم المشاكل التى تهتم بها الأمم المتحدة • بل يمكن القول بأن المنظمة الدوليــة أصبحت فى تشكيلها ، واهتماماتها عبارة عن تنظيم تسخر نشاطاته من أجل هذه هذه الدول(٢٤٨) •

---

(٢٤٦) انظر حول ذلك :
P. Pierson - Mathy : L'action des NU contre l'aparthied, R.B.D.I, 1970, p. 203 et suiv et p. 539 eta suiv.

(٢٤٧) يمكن تعريف دول العالم الثالث بأنها تلك التى تلتف حول مجموعة من الأهداف السياسية التى تتمثل فى التخلص من الاستعمار ، وعدم الانحياز، واقامة نظام اقتصادى دولى جديد . انظر فى هذا المعنى :
Thierry (H.), Le Tiers - Monde dans les relations internationales, les cours de droit, Paris, 1978-1979, p. 3.

ويجب ان نشير الى انه — من الناحية العملية — يستخدم اصطلاح الدول الآخذة فى النمو أو النامية Pays en voie de développement أو الدول المتخلفة Pays sous — developpès

ويتم تعيين او تحديد هذه الدول وفقا لمعيار التحديد الذاتى : بمعنى ان لكل دولة أن تعلن انتسابها الى هذه المجموعة . والملاحظ انه داخل مجموعة دول العــالم الثالث توجد تصنيفات مختلفة كالدول النفطيــة ، والأقل نموا ... الخ .

نحيل حول هذه التقسيمات الى :
Guy Feuer : Les différentes catégories de pays en développement, Genese, évolution, statut, J.D.I., 1982 II, p. 5 et suiv.

(248) Nguyen Quoc Dinh..., op. cit. p. 751.

ويرجع ذلك الى عاملين :

العامل الأول : تزايد عدد الدول الجديدة فى الأمم المتحدة ، وهى فى معظمها من دول العالم الثالث ، مما أدى الى ضرورة أن تجد مشاكلها الأولوية فى نشاطات هـذه المنظمة ، ولا سيما أنهـا أصـبحت تملك الأغلبية[٢٤٩] .

العامل الآخر : تعدد مشاكل دول العالم الثالث ، حيث أصبح يشكل اهتماما دوليا متزايدا : فاذا كان ينظر الى التعاون الدولى الاقتصادى

---

(٢٤٩) أنظر حول هذه المسألة رسالتنا للدكتوراه المقـدمة لجامعة باريس ، وبالذات قائمة المراجع الواردة ص ٢١

(٢٥٠) ان الدول المتخلفة أو النامية تعانى من مجموعة من المشاكل تتركز بصفة أساسية فى المجالين التجارى والمـالى : ففى المجال التجارى هناك العديد من الصعوبات التى تواجه هذه الدول ، والناتجة عن تطبيق مبدأ الحرية فى نطاق العلاقات التجارية الدولية ، والذى يؤدى الى تعزيز الوضع المتميز الذى تتمتع به الدول الغنية منذ عهد الاستعمار . وهكذا فان دول العـالم الثالث تعرب عن استيائها من شروط التبادل التجارى الدولى ، وعدم ثبات حصيلة المواد الأولية ، والتى تشكل المصدر الرئيسى للتصدير . هذا مـع ملاحظة ثبات عوامل العرض ، وعدم مرونة الطلب المتعلق بالغالبية العظمى من المنتجات الزراعية . هذا بالاضافة الى أن صناعات الدول المتخلفة التى تبحث عن اختراق لأسواق الدول المتقدمة ، لا يمكن أن تحقق هـذا الهدف خصوصا انها لازالت فى المراحل الأولى من التصنيع ، وبالتالى فان مقدرتهـا على المنافسة ضعيفة نسبيا . فاذا أدركنا أن الدول المتخلفة تعتمد بصفة شبه مطلقة على المواد الأولية ، وأن صادراتها المصنعة ضعيفة نسبيا بالمقارنة لمثيلاتها المنتجة فى الدول المتقدمة ، فانه يصبح من الصعب — ان لم يكن من المستحيل — أن تلعب هذه الدول — فى ظل الظروف — دورا هاما فى مجال التجارة الدولية .

وفى المجال المالى : فحال دول العـالم الثالث ليس أقل سوءا . فهى تبحث عن مصادر تمويل محلية عن طريق الادخار أو عن طريق التصدير ، ولكن غالبا ما تكون حصيلة هذه المصادر ضعيفة ، بحيث يصبح الالتجاء الى التمويل الخارجى امرا ضروريا مع ما يترتب عليه من نشوء مشكلة مديونية دول العالم الثالث .

والاجتماعى على أن الشرط الضرورى لاستتباب السلم والأمن الدوليين، فان تحقيق الوضع الأخير أصبح بمثابة الشرط الأساسى لمواجهة مشاكل التخلف . ان فكرة التنمية أخذت تخترق القانون الدولى المعاصر ، بحيث لم يعد هذا القانون مجرد أداة لتحقيق التعايش السلمى فقط بين الدول، بل أصبح أداة لتحقيق التعاون الدولى من أجل تصحيح الاختلال القائم نتيجة وجود دول متقدمة وأخرى متخلفة(٢٥١) .

ونظرة عامة على ميثاق الأمم المتحـدة تبين أنه لا يعطى لمشكلة التنمية أهمية خاصـة ، حيث تتدرج فى اطار اهتمام المنظمة الدولية

انظر بخصوص المشاكل التجارية :

— G. de lacharrière, Commerce extérieur et sous — développement, P.U.E. Paris, 1963, 279 p.

— A. S. El Kosheri, Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement, in : Les accords de commerce international, Colloque de l'Academie de droit international de la Haye, 1969, p. 80-90.

وانظر بشأن المشاكل المـالية :

Flory (M.), Le droit international du développement, P.U.E. Paris, 1977 p. 267.

هذا الى جانب التقارير الدورية الصادرة عن الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والأجهزة التابعة لها .

(٢٥١) انظر فى هذا المعنى :

— Virally (M.), Qu'en est le droit international du développement, R.J.P.I.C., 1975, No. 3, p. 285.

— Paul Genouffre de la Pradelle, Développement et Droit international, Netherlands international review, 1975, vol. XXII, p. 270 et suiv.

بمشاكل التعاون الدولى بوجه عام(٢٥٢) : فهذا الميثاق لم يحدد للأمم المتحدة مهاما محددة تجاه هذه المشكلة ، لذا لم يمنح الأجهزة والوكالات التابعة للمنظمة الدولية دورا قياديا فى مجال نشاطات التنمية(٢٥٣) . ان هذا الاتجاه يعد عاديا أو مألوفا حيث ان الميثاق يمثل لحظة فى تطور الانسانية ، ولا يستطيع بالتالى أن يغطى كل الأمور اللاحقة لانشائه(٢٥٤) .

غير أن عمومية النصوص قد مكنت الدول الأعضاء أن يتخذوا الخطوات اللازمة سواء فى النطاق الانشائى (قواعد السلوك) ، أو التنظيمى (الأجهزة) ، بل فى النطاق المادى (عمليات المساعدة) ، للتصدى لمشاكل التنمية(٢٥٥) . لذا أصبحت الأمم المتحدة تهتم ـ بصفة أساسية ـ بمشاكل دول العالم الثالث .

---

(٢٥٢) تنص المادة ٥٥ على انه : « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى.

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم.

(ج) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

(253) Daillier (P.), Les institutions de développement, Dossier Themis, P.U.F., Paris, 1972, p. 10.

(254) Bedjaoui (M.), Un point de vue du Tiers - Monde, op. cit. p. 281.

(٢٥٥) انظر بشأن هذه المسألة

— Colliard (C. A.), Cadre institutionnal et technique d'élabora-

لقد تعددت صور وأساليب النشاطات التى تمارسها الأمم المتحدة فى مجال التنمية : فمن استراتيجيات للتنمية الى الدعوة الى اقامة نظام اقتصادى عالمى جديد ، مرورا بميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول ، والنظام العام للأفضلية ، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية .

وحيث ان هناك تعددا فى صور وأساليب النشاطات التى تباشرها الأمم المتحدة ، فاننا سنقتصر على بحث بعضها ، وبصفة خاصة تلك التى تتميز بالاستمرارية والفعالية معا ، ونقصد بذلك استراتيجيات التنمية ، والنظام العام للأفضلية : فالاستراتيجيات تعد معالجة شاملة لقضية التنمية ، والنظام العام للأفضلية يقدم حلولا لمشكلة صادرات دون العالم الثالث(٢٥٦) .

أولا ــ المعالجة الشاملة لقضية التنمية : استراتيجيات التنمية

لا يكفى لمواجهة مشكلة التخلف مجرد اتخاذ اجراءات معينة فى مجال من المجـالات بغرض مسـاعدة الدول النامية ، وانما يجب أن تحيط

---

tion du droit, in Colloque de la S.F.D.I. Pays en voie de développement et transformation du droit international, A. Pédone, Paris, 1974, p. 99 et suiv.

— Reuter (P.), Combacau (J.), op. cit., p. 330.

(٢٥٦) لابد أن نذكر بوجود نشاط عملى أو مادى للأمم المتحدة فى مجال التنمية ، وبالذات هناك برنامج الأمم المتحدة للتنمية : وهو يهدف الى منح المساعدات الفنية اللازمة للدول النامية من أجل تهيئة الظروف المناسبة لاستغلال رءوس الأموال المحلية والأجنبية ، وكذلك اعداد وحسن استغلال الموارد البشرية والمـادية .

انظر حول هذا البرنامج :

— Virally (M.), La nation de programme : un instrument de la cooperation technique multilatérale, A.F.D.I, 1968, p. 530-553.

— Daillier (P.),La réforme du P.N.U.D. : continuité et rationalisation, A.F.D.I., 1971, p. 483-512.

الاجراءات الواجب اتخاذها وضع تصور شامل ومحدد للأهداف العامة للعمـل الدولى ، وكذلك السياسـات الواجب تطبيقها من جانب الدول للوصول الى تحقيق هذه الأهداف ، مع بيان مسئولية كل من الدول المتقدمة والدول المتخلفة فى هذا المجال . هـذه المعالجة وجدت مجالا واسعا بقيام الأمم المتحدة بصياغة استراتيجيات للتنمية ، تتناول كل استراتيجية فترة عشر سـنوات ، فكانت هنـاك الاستراتيجية الأولى للتنمية من ١٩٦٠ الى ١٩٧٠(٢٥٧) ، والاستراتيجية الثانية للتنميه من ١٩٧٠ الى ١٩٨٠(٢٥٨) ، وأخيرا الاستراتيجية الثالثة للتنمية من ١٩٨٠ الى ١٩٩٠(٢٥٩) .

ويلزم للتعرض لدراسة هذه الاستراتيجيات ، أن نعرض لآخر استراتيجية تم تنفيذها ، لنرى مضمونها ثم الكيفية التى تم بها التطبيق ، لذلك سنقصر بحثنا على الاستراتيجية الثانية للتنمية منذ عام ١٩٧٠ حتى ١٩٨٠

لقد احتوت الاستراتيجية الثانية للتنمية على مجموعة من **الأهداف** ،

---

(257) La résolution 1710 (XVI) de l'Assembleé générale de O.N.I.

انظر حول الاستراتيجية الأولى للتنمية :

The first Unite d Nations decade and its lessons for the 1970's, edited by Colin Legun, Praeger Publishers, New York, Washington, London, 1970.

وانظر بصفة خاصة التقرير القيم للأسـتاذ الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن ص ٣ وما يليها فى هذا المرجع .

(258) La résolution 2626 (XXV).

Virally (M.), La deuxieme decénnie de développement, A.F.D.I., 1970.

(259) A/35/464 : Stratégie internationale du développement pour la troisieme décennie de N. U. pour le développement. Note du Sécretaire général.

في إطار تـوصية صـادرة عن الجمعيـة العامـة، ثم اتسـع نـطاقهـا بفعـل التطورات الاقتصادية ، وجرى تقييم لمدى تنفيذها • هذه هى النقاط التى يجب بحثها •

١ ـ أهداف الاستراتيجية :

الهدف الأساسى للاستراتيجية كان الوصول لرفع معدل المتوسط السنوى للناتج القومى الصافى P. N. B ليصل الى نسبة ٦٪ ، مع العمـل على اعادة توزيع عادل للدخول والثروة ، وادخال تحسينات فى مجالات العمل ، والصحة والتعليم ، والضمان الاجتماعى • ولتحقيق ذلك فانه كان على الدول المتقدمة أن تقدم تسهيلات مالية للدول المتخلفة بنسبة ١٪ من الناتج القومى الصافى ، بحيث تكون ٧٠٪ من هذه النسبة فى صورة مساعدات عامة • هذا الى جانب تحرير التجارة الدولية من القيود بتوسيع فرص الصادرات أمام الدول المتخلفة فى كل المجالات • ان الاستراتيجية على هذا النحو تعد بحق ـ خطة للتنمية الدولية(٢٦٠)، توجيها لسياسات الدول المتقدمة والدول النامية معا ، حيث تغطى كل المجالات مثل التجارة الدولية ، مصادر التمويل للتنمية ، نقل التكنولوجيا النقل البحرى •• •الخ(٢٦٠م) •

---

(260) Alain Pellet Le Droit international du développement, Que sais — je, P.U.F., Paris, 1978, p. 48.

(٢٦٠ مكرر) بالنسـبة للاسـتراتيجية الثالثـة للتنميـة فان أهم ما تشتمل عليه :

فى مجال النمو : ينبغى أن يكون متوسط المعدل السنوى لنمو الناتج المحلى الاجمالى للبلدان النامية ككل فى خلال العقد هو ٧ فى المائة ، وأن يكون فى مستهل العقد اقرب ما يكون الى هذا المعدل . واذا ظل متوسط المعدل السنوى لنمو السكان فى البلدان النامية هو حوالى ٥ر٢ فى المائة ، فان حدوث زيادة سـنوية متوسطة قدرها ٧ فى المائة من النـاتج المحلى الاجمالى سيؤدى الى زيادة سنوية قدرها ٥ر٤ فى المائة فى الناتج المحلى الاجمالى للفرد .

فى مجال التجارة : وفيما يتعلق بالبلدان النامية بشكل عام ، ينبغى

٢ ـ الاستراتيجية كتوصية نظر تأمل :

صدرت الاستراتيجية الدولية الثانية للتنمية بمقتضى توصية صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وهى كشأن كل توصية تعد مجردة من كل قيمة ملزمة ، فليس لها الا قيمة أدبية أو سياسية [٢٦١] . ان ذلك التحليل يعد نظريا أو شكليا للأسباب التالية :

(أ) ان هناك تحفظات من جانب بعض الدول على نصوص التوصية الصادرة من الأمم المتحدة ، وهذا يعنى أن هناك قيمة قانونية

ان يكون التوسع فى الصادرات والواردات من البضائع والخدمات بمعدلات لا تقل عن ٥ر٧ فى المائة على التوالى .

فى مجال التصنيع : ينبغى ان تتوسع البلدان النامية ككل فى انتاجها الصناعى بمعدل سنوى قدره ٩ فى المائة فى المتوسط ، وبذلك تقدم فى اثناء العقد مساهمة هامة من أجل زيادة حصة البلدان النامية فى الانتاج العالمى ، وتضع الأساس لتحقيق الهدف المتمثل فى حصول هذه البلدان على حصة قدرها ٢٥ فى المائة من الانتاج العالمى بحلول سنة ٢٠٠٠ .

فى مجال الأغذية الزراعية : ينبغى التوسع فى الانتاج الزراعى فى البلدان النامية ككل بمعدل سنوى لا يقل عن ٤ فى المائة .

فى مجال الموارد المالية : ينبغى ان يزداد اجمالى المدخرات المحلية فى البلدان النامية عامة ، بحيث يبلغ نحو ٢٤ فى المائة من الناتج المحلي الاجمالى بحلول عام ١٩٩٠ . وعلى البلدان النامية التى تقل نسبة المدخرات فيها عن ١٥ فى المائة أن تبذل جهودا قوية لزيادتها بحيث تبلغ ٢٠ فى المائة فى أقرب وقت ممكن . وتقوم كل البلدان المتقدمة النمو باحداث زيادة سريعة وكبيرة فى المساعدة الانمائية الرسمية وذلك بغرض بلوغ الهدف الدولى المتفق عليه وهو ٧ر٠ فى المائة من الناتج القومى الاجمالى للبلدان المتقدمة النمو وتجاوزه ان امكن . وتحقيقا لهذه الغاية ، ينبغى على البلدان المتقدمة النمو التى لم تبلغ بعد هذا الهدف ان تبذل قصارى جهدها لبلوغه بحلول عام ١٩٨٥ ، على أن يتم ذلك ، على اى حال ، فى موعد لا يتجاوز النصف الثانى من العقد . وينبغى بلوغ الهدف المحدد بنسبة ١ فى المائة فى أقرب وقت ممكن .

هذه الى جانب السعى الى اصلاح النظام النقدى الدولى ، والتعاون الاقتصادى والتقنى بين الدول النامية .

261 — Virally : L'organisation mondiale, op cit, p. 404.

والزامية للاستراتيجية ، والا ما كان هناك داع لا يراد مثل هذه التحفظات [٢٦٢] •

(ب) ان القرار محل البحث قد صدر بالتوافق consensus . وهذا يمثل فى حد ذاته حدا أدنى لاتفاق دولى على أهمية القرار المذكور ، وأنه موضع اعتبار كل الدول •

(جـ) بل ان البعض يرى أن الاستراتيجية الدولية الثانية للتنمية تتمتع بقيمة الزامية ، بالنظر الى أنها لا تحدد فقط التنمية الاقتصادية والاجتماعية كمسئولية مشتركة لكل أعضاء الجماعة الدولية ، وانما أيضا لالتزام الحكومات انفراديا وجماعيا باتباع وتطبيق سياسات تهدف الى خلق نظام عالمى أفضل [٢٦٣] •

وهكذا نجد أن توصية دولية يمكن أن تعطى قيمة قانونية يعتد بها ، وفقا لظروف اتباعها ، ومضمونها • ونضيف الى تلك الحجج وجوب التحقق من مدى تطبيقها للوصول الى قبول أو رفض ما يؤيد أو ينكر القيمة الالزامية الثانية للتنمية •

٣ ـ اتساع نطاق الاستراتيجية :

أدت التطورات الكبيرة التى لحقت بالاقتصاد العالمى فى أعقاب حرب أكتوبر ١٩٧٣ ؛ أن ظهرت وتعاظمت قوة دول العالم الثالث مع زيادة أسعار النفط وتكتل الدول المصدرة للنفط والمواد الأولية الأخرى فى منظمات وتكتلات ومجموعات للدفاع عن مصالحها المشروعة مما أدى

---

262 — Ibid, p. 404-405.

263 — M. Veruvey : "Il s'agit là d'engagement et d'obligations précis acceptés et souscrits par les Etats, qui ne peuvent que les appliquer", in Actes du colloque de l'Académie de droit international de la Haye : Le droit an dévelopement au plan international, Sijthoff et Noordhoff, 1980, p. 138.

لأول مرة الى طرح مشكلة التخلف كأساس لكل الجهود الدولية • وترتب على ذلك صدور عدة قرارات دولية لصالح دول العالم الثالث نذكر منها : برنامج اعلان الجمعية العامة عام ١٩٧٤ حول اقامة نظام اقتصادى دولى جديد ، وبرنامج العمل لمساعدة الدول النامية (٢٦٤) وميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول (٢٦٥) والتنمية والتعاون الدولى (٢٦٦) •

لقد صدرت هذه القرارات عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وهو نفس الجهاز الذى صدر عنه القرار المتعلق بالاستراتيجية ، فلا غرو أن أناطت الجمعية العامة بمجلس التجارة والتنمية التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بمتابعة تطبيق الاستراتيجية ، وبرنامج العمل الخاص بالنظام الاقتصادى العالمى الجديد ، وميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول ، والتعاون الدولى للتنمية (٢٦٧) •

ان كل هذه القرارات **ذوات مضمون واحد ، وهو السعى لدفع** جهود الدول وتنظيمها لصالح دول العالم الثالث • ونظرة متعمقة فى ثنايا كل قرار **تؤكد وجود رابطة بين كل هذه القرارات • لذلك لا بد أن** نعى هذه الحقيقة ، وأن يكون واضحا أن مناقشة تقييم الاستراتيجية وما يتفرع عن ذلك من مشاكل ، يعنى التعرض فى الوقت ذاته لمسائل البحث عن النظام الاقتصادى الدولى الجديد ، وحقوق وواجبات الدول الاقتصادية ••• الخ •

٤ ــ تقييم تطبيق الاستراتيجية الثانية للتنمية :

تعد الاستراتيجية الدولية الثانية للتنمية خطة بالمعنى العام ، وعليه ينبغى لتقييم تطبيقها أن نعرض لمسألتين هامتين : الأولى مدى تحقيق

---

264 — Résolution 3202 (S. VII) de l'Assemblée générale de l'O.N.U.

265 — Résolution 3507 de l'Assemblée générale de l'O.N.U. et résolution 1911 du conseil économique et social.

266 — 3262 (S. VII) de l'Assemblée générale de l'O.N.U.

267 — Résolution 2641 (XXV) et la résolution 2820 (XXVI).

الأهداف الموضوعة وعلى ضوء ذلك يجب أن نتصدى لمناقشة الأسباب التى أدت الى النتيجة التى انتهت اليها هـذه الأهداف من الناحيـة الفعلية ٠

(أ) مدى تحقيق أهداف الاستراتيجية :

على مدى اكثر من عشر سنوات كانت متابعة تنفيذ الاستراتيجية تتم فى اطـار اجتماعات دورية لكل عامين فى دورة اسـتثنائية لمجلس التجارة والتنمية التـابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ٠ ومن خلال التقـارير التى كان يرفعها الأمين العـام لهذا المؤتمر أجريت مناقشات مستفيضة من جانب كل الدول تركزت حول ما انتهت اليـه الاستراتيجية فى نطاق التطبيق العملى ٠

وبداية نجد فى **النسبية** انتى تبدو كظاهرة ملازمة لمضمون العلاقات الدولية ، تتأكد من خلال تنفيذ الاستراتيجية الدولية الثانية للتنمية ، حيث تم اتخاذ عدة اجراءات تحقيقا لما حددته الاستراتيجية من أهداف ، واجراءات أخرى لم يتم تنفيذها ٠ وهذان الأمران يختلف حدوثهما من وقت لآخر وفقا للأحوال الاقتصادية السائدة ٠

ففى السنوات الأولى لبدء سريان الاستراتيجية ، وفى ظل استمرار الأحوال السائدة ابان اقرار الاستراتيجية ، لوحظ حدوث تقدم بشأن تحقيق الأهداف الواردة فيها :

فمن ناحية انخفضت العقبات التى كانت قائمة أمام الصـادرات الصناعية للدول المتخلفة تجاه الدول المتقدمة بمقتضى تنفيذ النظام العام للأفضلية (٢٦٨) ٠

ومن ناحية أخرى فان الفترة من عام ١٩٧٠ حتى عام ١٩٧٣ شهدت زيادة فى الناتج الحقيقى للدول المتخلفة تقدر بنسبة ٣ ٪ (٢٦٩) ، هذا

---

268 — TD/B/SR. 413-425, Para, 16, P. 7.

269 — TD/B/530/Rev. 1. Para, 19, p. 17.

مع اتجاه الدول المتقـدمة نحو اتخاذ اجراءات أخرى لتحقيق أهداف الاستراتيجية [٢٧٠] • بل ان دولا كالدول الاسـكندنافية ، قد حققت معدل التحويل المنصوص عليه وهو ١ ٪ من الناتج القومى الصافى لها ، وخصصت ٧٠ ٪ منه كمساعدات عامة [٢٧١] ، ولم تضع الولايات المتحدة الأمريكية حدا أعلى لوارداتها من دول العالم الثالث فيما يتعلق بالنظام العام للأفضلية [٢٧٢] •

وقد تبع ذلك خطوات هامة لتعضيد الجهود التى سبق بذلها لصالح الدول المتخلفة ، ويتمثل ذلك فى انشاء الصندوق الدولى للتنمية الزراعية وتوسيع نطاق التسهيلات المقدمة من صندوق النقد الدولى لمساعدة الدول المتخلفة ، وزيادة المخصص من مصادر البنك العالمى لهذه الدول ، ودخول الدول المنتجة للنفط كقوة مالية تساهم فى تمويل دول العالم الثالث [٢٧٣] •

وأخيرا السعى الى انشاء الصـندوق المشترك لتثبيت أسعار المواد الأوليـة ، وابرام عدد من الاتفاقات الجـديدة المتعلقة بهـذه المواد [٢٧٤] ، الى جانب اسقاط عدد من ديون الدول المتقدمة الواجبة الأداء من الدول المتخلفة [٢٧٥] •

ان اتخاذ هذه الاجراءات فى صالح دول العـالم الثالث ليؤكد أن الاستراتيجية ــ رغم أنها توصـية ــ قد أولتها الدول المعنية أهميـة لا يمكن انكارها [٢٧٦] •

---

270 — TD/B/SR. 415, Para, 19, p. 22.

271 — ibid, para. 39, p. 98.

272 — Ibid, para, 41, p. 89.

273 — Assemblée générale, Documents officiels, 32ème session, supp. No 15 (A/32/15) para, 12, p. 6.

274 — Ibid para, p. 18.

275 — Assemblée générale, Documents officiels, 33ème session, supp. no 15 (A/33/15).

276 — Mostafa Salama Hussein, op. cit., p. 263.

وإذا كانت المحصـلة النهائية ـ كما سنرى ـ لم تكن ايجابية ، فانه يجب أن يتم وضع ذلك فى اطاره الصحيح : فالاجراءات السابق اتخاذها كانت فى الفترة السابقة للتطورات الاقتصادية التى عانى منها الاقتصاد العالمى ابتداء من أواسط السبعينيات ، لذلك لوحظ أن مستوى الاجراءات لصالح دول العالم الثالث ، أخذ فى الانخفاض ان لم يكن فى التدهور فى السنوات التى تبقت من عمر الاستراتيجية • وهكذا فانه من المؤكد أن الجماعة الدولية لم تنجح فى أمرين هامين بالنسبة لوضـع الدول المتخلفة :

أولهما أنه لم يتم توسيع الفرص المتاحة أمام صادرات دول العالم الثالث ، وثانيهما أن مستوى تحويل الموارد المالية الحقيقية تجاه الدول المذكورة كان ـ برغم ما اتخذ من خطوات ـ لا يلبى احتياجات المشاكل التى تعانى منها هذه الدول ؛ مع تزايد حدة مشكلة المديونية •

وعليه فان تنمية الدول المتخلفة أصبح يكاد يكون متوقفا (٢٧٧) • من هنا يصبح لزاما معرفة أسباب فشل الاستراتيجية :

(ب) أسباب فشل الاستراتيجية :

البحث عن أسباب فشل الاستراتيجية فى تحقيق أهدافها ، ليس ببحث فى معطيات وتحليلات اقتصادية • حقيقة ان العوامل الاقتصادية تلعب دورا هاما فى هذا المقام • غير أن ما يتعين البحث عنه هو نظرة الدول المختلفة الى الاستراتيجية كاحد الأساليب التى من خلالها تتم المساهمة فى تنمية العالم الثالث ، باعتبار هذه القضية من أهم المحاور التى تدور من حولها العلاقات الدولية المعاصرة • ونعتقد أنه لن يتسنى الوصول الى ادراك أبعاد هذه المشكلة ، الا عن طريق معرفة المبررات التى ساقتها الدول المختلفـة لتحليل فشـل الاستراتيجية فى تحقيق

277 — TD/B/SR. 413-425, para, 33, p. 126.

أهدافها . لذلك يقتضى الأمر أن نبحث ذلك من خلال مجموعة الدول الغربية ، مجموعة الدول الاشتراكية ، ومجموعة دول العالم الثالث .

ـ مجموعة الدول الغربية :

ترى هذه المجموعة أن التنمية ليست مجرد التقدم الاقتصادى ، وانما هى عملية يتم من خلالها اعادة تنظيم الأوضاع الداخلية للدول المتخلفة بقصد تحسينها ، وتحقيق مستوى أفضل من العدالة . ومع ادراك الدول الغربية للصعوبات التى تواجهها الدول المتخلفة ، فانها ترى ـ على ضوء تجربة الاستراتيجية ـ وجود أمر آخر غير زيادة المساعدة الخارجية أو تحسين فرص وصول منتجات وصادرات الدول المتخلفة الى أسواق الدول الصناعية (٢٧٨) .

وهكذا فالمسئولية فى عدم تحقيق التنمية ـ وفقا للدول الغربية ـ تقع على عاتق الدول المتخلفة ذاتها .

ـ مجموعة الدول الاشتراكية :

فى رأى هذه المجموعة يرجع عدم نجاح الاستراتيجية الى حقيقة أساسية وثابتة ، تتمثل فى وجود عناصر سلبية تؤثر على الاقتصاد العالمى ، وبالذات تلك التى ترجع الى عدم ثبات معدل النمو فى اطار النظام الرأسمالى (٢٧٩) .

ـ مجموعة دول العالم الثالث :

ترجع أسباب عدم الوصول الى تحقيق أهداف الاستراتيجية ـ وفقا لتحليل دول العالم الثالث ـ الى أن الدول المتقدمة التى حققت معدلات مناسبة للنمو ، لم تهتم باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ

278 — TD/B/SR. 415 op. cit, para. 33 p. 37 — para. 47, p. 91.

279 — Ibid para. 22, p. 34.

السياسات التى نصت عليها الاستراتيجية ، ولم تحاول أن تشرك معها الدول المتخلفة فى جنى ثمار التقدم الذى حققته (٢٨٠) •

أى أننا أمام نقل لمسئولية الفشل فى تحقيق أهداف الاستراتيجية من مجموعة الى أخرى •

ان مثل هذا الأمر يعد منطقيا نظرا لاختلاف الأوضاع الاقتصادية لكل مجموعة من المجموعات المذكورة ، وستبقى هذه الحجج قابلة للتداول وللتكرار طالما بقيت الفوارق السياسية والاقتصادية قائمة بين الدول •

غير أن هذا الأمر لا يدعو الى الانتهاء الى التوقف أمام هذا النقل لمسئولية فشل الاستراتيجية بالقاء هذا العبء على مجموعة من الدول دون غيرها ، اذ لا بد من أن نضع أيدينا على أصل هذا الفشل •

وفقا لما انتهى اليه مجلس التجارة والتنمية فان توجيه السياسات الوطنية لم يكن بالقدر الكافى لتحقيق أهداف الاستراتيجية ، وأن هذا التقصير ينطبق على الدول المتقدمة والدول المتخلفة على السواء ، وانه اذا كان قد تحققت بعض الخطوات الايجابية فى السنوات الأولى لتنفيذ الاستراتيجية ، فانه سرعان ما اتخذ تطبيقها يجنح الى التعثر فى السنوات التالية (٢٨١) •

هذا التقييم الموضوعى ، لا بد أن يعزز حقيقة هامة تتمثل فى وجود تناقض بين سعى دول العالم الثالث الى تحقيق استقلالها الاقتصادى من ناحية ، واعتمادها الاقتصادى الدائم على الدول المتخلفة من ناحية أخرى (٢٨٢) •

---

280 — Ibid, para, 25, p. 13.

281 — TD/B/L. 470 Conclusions concrètes après la 7éme session..extraordinaire du Conseil du commerce et du développement.

(٢٨٢) وهذه الحقيقة عبر عنها ممثلو الدول الاسكندنافية . انظر :
TD/B/SR. 413-415, op. cit., para. 17, p. 46.

لذلك فالأمر يتطلب نوعا من التوافق لتحقيق التعاون الاقتصادى وليس المواجهة (٢٨٣) ، وهو ما يؤمل الوصول اليه من خلال تحقيق الاستراتيجية الدولية الثالثة للتنمية ، والجهود المبذولة لاجراء مفاوضات شاملة بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة •

ثانيا — مواجهة مشكلة الصادرات : النظام العام للأفضلية

يعد النظام العام للأفضلية فى أهميته من أكثر النظم التى تم تقريرها لصالح دول العالم الثالث • ويهدف هذا النظام بصفة أساسية الى تشجيع منتجات الدول النامية المصنعة ، ونصف المصنعة ، والمصدرة الى الدول المتقدمة • لذا فان النظام العام للأفضلية يواجه المشكلة الأساسية لدول العالم الثالث المتمثلة فى انخفاض مواردها لضعف صادراتها : فهذا النظام يهدف الى قيام الدول المتقدمة باستيراد سلع معينة من دول العالم الثالث ، ويكفل لها بذلك مصدرا اضافيا للتمويل •

ويقتضى دراسة النظام العام للأفضلية التعرض أولا لخصائصه ثم بعد ذلك لتقييمه •

١ — خصائص النظام العام للأفضلية :

يدور بحث خصائص النظام العام للأفضلية حول معرفة دعائمه ، طبيعته أو قيمته القانونية ، الدول المانحة له ، والدول المستفيدة منه ، المنتجات التى يشملها ، مدته ، أخيرا أهدافه •

(أ) دعائم النظام :

يقوم النظام العام للأفضلية على أساس اتباع مبادىء جديدة ، نوائم المشاكل التى تواجهها دول العالم الثالث • وهكذا فاذا كان مبدأ

---

283 — Sabor Moussa Teha, Dialogue entre pays développés et pays en voie de développement, Thèse Paris, 1977, p. 7-8.

التبادل (٢٨٤) وعدم التمييز سائدا فى نطاق التجارة الدولية ، فان هذا المبدأ لا يصلح فى نطاق العلاقات بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة ، نظرا للوضع المتميز الذى تتمتع به سلفا الدول الأولى منـذ سنوات طويلة : اذ كانت الدول المتخلفة مجرد مستعمرات تسخر لصالح الدول المتقدمة • لذلك فان النظام العام للأفضلية يقوم على **مبدأ عدم التبادل وعدم التمييز** (٢٨٥)

Le principe de non réciprocité et de non — discrimination

حيث لا تطالب الدول المتخلفة بأن تقوم بتقرير امتيازات جمركية لصالح الدول المتقدمة ، وذلك مقابل ما تمنحه لها الأخيرة : فالدول المتقدمة تمنح امتيازات تتمثل فى استيراد مجموعة من السلع المصنعة وشـبه المصنعة من الدول التى يشملها النظام ، دون اقتضاء المعاملة بالمثـل أو التبادل • ان تقرير هذا المبدأ يعد ــ فى رأينا ــ **تعـديلا أساسيا وتغييرا فى القواعد المستقرة فى العلاقات الدولية التجارية** ، ويؤدى الى قيام ازدواج للمبادىء • فالى جانب مبـدأ التبادل هناك مبـدأ عدم التبادل • ولكن هذا التغيير يسرى فقط فى العلاقات بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة ، بحيث يبقى التبادل قائما فى العلاقات فيما بين الدول المتقدمة • أما بالنسبة لعدم التمييز فيقصد به أن تتمتع به كل الدول الناميـة •

---

(٢٨٤) انظر مبدأ التبادل فى القانون الدولى :

— Virally (M.), La réciprocité dans le droit international, R.C.A.D.I., 1967 III, p. 94 et suiv.

— Decaux (E.), la réciprocité en droit international, L.G.D.J., Paris, 1980.

(٢٨٥) نحيل فى دراسة مبدأ عدم التبادل الى المرجعين السابقين ، اضافة اليهما انظر :

Souvingnon (E.), La clause de la plus favorisée, universitaire de Grenoble, 1972, p.299 et suiv.

(ب) الطبيعة القانونية للنظام :

تمخض النظام العام للأفضلية عن توصية صادرة من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنميــة لدى انعقاده فى دورته الأولى بجنيف عام ١٩٦٤ • وقد وجدت التوصية المذكورة اعتراضا واضحا لدى المنــاداة بتقرير أفضليات لدول العالم الثالث [٢٨٦] • ولكن سرعان ما وافقت عليه كل الدول المتقدمة اعتبارا من عام ١٩٦٨ [٢٨٧] • **لذا فانه لا ينبغى أن نصدر حكما قاطعا حول توصية دولية بمجرد صدورها ، وانما ينبغى متابعــة ما تتمخض عنــه الأحداث بعد ذلك** [٢٨٨] • يضاف الى هذه الحقيقة ما سنراه بخصوص مدى احترام دعائم هــذا النظام لدى الشروع فى تطبيقه • هذا الى أن النظام المذكور قد تم تقنينه من جانب منظمة التجارة بقبوله فى ٢٥ مايو ١٩٧١ •

(جـ) الدول المانحة :

بمقتضى الخطوط العريضة للنظام العام للأفضلية ، قامت كل دولة متقدمة بتقديم مشروعها المتضمن الأفضليات المقررة لصــالح الدول

---

(٢٨٦) فى نهاية مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عام ١٩٤٦ وافقت ٧٨ دولة مقابل ١١ وامتناع ٢٣ عن التصويت على المبــدأ الثامن الذى اقترحه المؤتمر بتقرير افضليات للدول المتخلفة . وقد جاء الموقف السلبى تجاه التوصية المذكورة من جانب الدول الغربيــة وعلى راسها الولايات المتحدة الأمريكية . راجع :

Karmel (M.), La mise en oeuvre des décisions de la C.N.U.C.E.D. par les Etats, thèse, Grenoble II, 1979, p. 99.

(٢٨٧) بمقتضى القرار ٢١ الصــادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية فى دور انعقاده الثانى فى نيودلهى عام ١٩٦٨ ، وقد صاغت لجنــة الأفضلية التابعة للمؤتمر الخطوط العريضة للنظام العام .

الأفضلية انظر :

TD/AC. 536/Rev. 1 Rapport du comité spécial des préférences, supplement, No 6 A.

(٢٨٨) وهذا ما سبق ان اشرنا اليه بخصوص الوضع بالنسبة لقرارات المنظمات الدولية .

النامية • ويلا حظ أن العروض أو المشروعات المقدمة جاءت من جانب الدول المتقدمة : الشرقية منها والغربية (٢٨٩) على حد سواء •

وهكذا فاننا نشاهد **لأول مرة — وفى مجال التجارة الدولية — صفة العالمية تغطى مجالا من مجالاتها** ، وهذا ادراك لأهمية مشكلة التنمية أيا كانت دوافعه أو بواعثه •

(د) الدول المستفيدة :

الأصل أن تستفيد كل الدول المتخلفة من النظام العام للأفضلية ، وفقا لمعيار الاختيار الذاتى auto-election : بمعنى أن تحديد أو اطلاق وصف دولة متخلفة يخضع لارادتها • أى أن كل دولة تستطيع الاستفادة من النظام المذكور • ومع ذلك فان بعض الدول التى تقدمت بعروضها — أى بالأفضلية — قد استبعدت بعض دول العالم الثالث من الاستفادة بهذا النظام : فلقد استبعدت الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لعرضها الدول المنتجة للبترول والدول الشيوعية ، والدول التى تتبع اجراءات معادية للولايات المتحدة الأمريكية •

(هـ) المنتجات التى يغطيها النظام :

طبقا للقرار الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، والخطوط العريضة التى صاغتها لجنة الأفضلية التابعة للمؤتمر تقدمت كل دولة متقدمة بمشروعها المتضمن الأفضليات الممنوحة للدول المتخلفة • ويشمل كل مشروع السلع التى تقبل الدولة المعنية أن تستوردها من الدول المتخلفـة ، سواء باعفائها من الرسوم الجمركية أو بتخفيض

---

(٢٨٩) نشير الى الوثائق الخاصة بأهم مشروعين للأفضلية :

— المشروع المقدم من الجماعة الاقتصادية الأوربية :
TD/B/A.C. 5/36/Rev. 1.

— المشروع المقدم من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية :
TD/B/C. 5/35/A adé. I, TD/B/373/A add. 5 et TD/B/62 P/ U.S.A.

مستوى هذه الرسوم أو الاجراءات التى تحد من الاستيراد • ويلاحظ أن النظام العام للأفضلية لا يغطى **الا المنتجات المصنعة أو نصف المصنعة** ، ولذلك فانجزءا هاما من صادرات الدول المتخلفة وهو السلع أو المواد الأولية لا يشمله النظام المذكور • به انه حتي داخل نطاق المنتجات التى يغطيها النظام ، فللدول المانحة أن تتخير ما تراه من المواد المشمولة بالأفضلية • هذا بالاضافة الى اعطائها امكانية تطبيق شروط حماية لصالح صناعاتها المحلية •

(و) مدة سريان النظام :

الأصل أن النظام العام للأفضلية مؤقت ولمدة عشر سنوات اعتبارا من تاريخ سريان كل مشروع مقدم من الدولة المتقــدمة المعنية ولكن الدول المانحة قد أعربت ـ وفى مناسبات مختلفة ـ عن نيتها فى مد أجل هذا النظام •

(ز) أهداف النظام :

ان كل ما سبق بيــانه من خصائص يهدف فى النهاية ، ووفقــا لنقرار ٢١ الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الى تحقيق أمور ثلاثة :

(أ) تشجيع صادرات الدول المتخلفة •

(ب) رفع مستوى التصنيع بها •

(جـ) النمو الاقتصادى لهذه الدول •

٢ ـ تقييم النظام العام للأفضلية :

يدور التقييم حول تطبيق النظام العــام للأفضــلية ، انطلاقا مما لاحظناه حول أهميته بالنسبة للقواعد الدولية الاقتصادية ، واعتمادا على الوثائق الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بمناسبة مرور عشر سنوات على بدء تطبيقه • ويشمل التقييم ما يلى :

(أ) مدى احترام النظام من جانب الدول الدول المعنية :

ان النظام العام للأفضلية ليس الا مجرد توصية غير ملزمة للدول الأعضاء . ولكن مراقبة تطبيقه تسمح لنا بايراد حقيقة جديرة بالتسجيل . ان الدول المعنية بهذا النظام ، وفى المقام الأساسى الدول المتقدمة المانحة للأفضليات طبقت هذا النظام ، كما لو أنه نظام ملزم لها **من الناحية القانونية** . والأدلة متعددة على هذه الحقيقة نذكر منها :

(أ) قيام الدول المانحة ، وعلى درجات مختلفة ، باحداث تعديلات ، واضافة تحسينات سواء بزيادة عدد المنتجات التى تتمتع بالأفضلية ، أو بتقرير الغاءات أو تخفيضات جديدة للرسوم الجمركية والاجراءات المتعلقة بالاستيراد(٢٩٠) .

(ب) اعلان الدول المانحة استمرار العمل بالنظام العام للأفضلية الى ما بعد المدة السابق تحديدها لسريانه ، وهى عشر سنوات.

(جـ) برغم عدة اعتراضات على النظام المذكور فلقد اعترفت الدول المستفيدة منه ، أى دول العالم الثالث ، بحدوث تقدم ملحوظ بالنسبة لاتساع فرص التصدير تجاه الدول المتقدمة(٢٩١) .

---

290 — TD/B/489 — TD/B/C. 5/29, 6 ème session du comité spécial des préférences, P. I.

291 — Ibid, p. 4. et TD/B/C. 5/45, 7ème session du comite special des préférences p. 75.

ان هذه الأدلة وغــيرها لتؤكد **حقيقة هامة ، وهى أن المشــكلة بالنسبة للقرارات الدولية المتعلقة بالتنمية ، ليست تلك المتعلقة بوجود** أو انعــدام **وجــود أعمــال قانونية ملزمة ، وانما المشكلة الأساسية تكمــن فى ارادة التنفيذ .**

وكما هو واضح فانه على الرغم من أننا **بصــدد توصية غير ملزمة ،** الا أن الدول المعينة تحترمهــا وتتخذ الخطوات اللازمة للتطابق مــع اهدافها ، وهــكذا **فان قانونا ــ فى أساسه ــ غير ملزم يصــبح من خــلال التطبيق ملزما**(٢٩٢) .

ب ــ تقــدير فاعليــة النظام :

من خــلال التقارير الصادرة عن لجنــة الأفضلية ، والمناقشات التى تجرى فى أدوار انعقادها ، تقوم الدول على ضوء هــذه الأعمال بحصر الصعوبات التى تواجه النظام ، وتقترح الحلول اللازمة للتغلب عليهــا .. هــذا الى جانب وضع هــذه الصعوبات فى الاطار الصحيح ، بحيث لا يتم اغفال التقــدم الذى تم احرازه(٢٩٣) .

---

292 — M. Veruvey : "Un droit non - contraignant dans son principe devient contraignant au niveau de son application"; Actes du colloque : Le droit au développement au plan international, op. cit., p. 138.

(٢٩٣) وهكذا فانه قد ظهرت صعوبات تتعلق فى اقتضاء بعض الدول المانحة ــ الشرقية منها ــ لضرورة ابرام اتفاقيات ثنائية للتجارة والدفع مع الدول المستفيدة من النظام **كشرط** لتقرير الأفضلية ، وما يمثله ذلك من تقييد وتقيد للحصول على المزايا المقررة . كذلك الحال بالنســبة لبعض الاجراءات سواء من جانب الدول المانحة للأفضلية او المستفيدة منها . انظر :

TD/B/6 53 — TD/B/C 5/57, 8ème session du comité spécial préférences, p. 11.

ج ــ حث الدول المعنيــة على اتخاذ اجراءات معينة :

وذلك باصدار التوصيات التى تعقب دراسة التقارير المقــدمة ، واجــراء المناقشـــات اللازمة ، حيث تبين التوصيات ما يجب اتخــاذه لتحسين النظام ، برفع القيود السارية أو التخفيف منهــا • وتظهــر أهميــة التوصيات فى أن الدول المــانحة تضطر لدى الاجتماعــات التالية لاعلان مواقفهــا : اما بالتطابق معهــا أو تبرير عــدم التطابق ، أو بأن تعــد باتخاذ اللازم • وهكذا فان هذه التوصـــيات **وبرغم عـــدم الزاميتهــا** للدول المــانحة ، فانها تحقق **الاستمرارية** continuité للنظام • وتشير التقارير الصادرة عن اللجنـــة الخاصة بالأفضليـــة الى قيام الدول المعنية بالأخـــذ بعين الاعتبار بأهــداف ومضـــمون التوصيات الصادرة فى مجـــالات متعددة[٢٩٤] ، [٢٩٥] •

وعلى ضوء هذا التقييم يلزم بيان التقدير العــام لنظام الأفضلية :

فى تقرير شامل تقــدم به الأمين العام لمؤتمر الأمم المتحـــــدة لنتجارة والتنمية أوضح أنه بمقتضى النظام العــام للأفضلية ، قـــد اتسعت أمام الدول النامية فرص زيادة صادراتهــا الى الدول المتقدمة ، وأن هذا الاتساع يشمل المنتجــات المشمولة بالأفضلية ، ومســـتوى التخفيضات الجمركية ، وتحرير الاجراءات الادارية تجاه واردات الدول المتقدمة ، وكذلك ما تتخذه الدول المستفيدة للاستخدام الأفضل لمضمون هذا النظام[٢٩٦] ، حقيقة أن هناك صعوبات تواجه النــظام كالتجاء الدول المــانحة الى أستخدام شروط الحمــاية ، وفرض قيود على وارداتهــا من الدول المتخلفة[٢٩٧] • ولكن يتبقى أن النظام العام للأفضلية ــ بوجه عــام ــ مستمر فى تحقيق أهدافه لصالح دول العالم

---

294 — TD/5/598, op cit., p. 15 — TD/B/489, op. cit., p. 51.

295 — TD/5/598, op. cit., p. 4.

296 — TD/B/C. 5/63, p. 2-5.

297 — Ibid, p. 8-10.

الثالث ، ويعتبر نجاحا هـاما[298] لمؤتمـر الأمم المتحدة للتجـــارة والتنميــة[299] ، وخطوة هامة للوصـــول الى تقســيم دولى جــديد للعمــل مناسب للدول الناميــة[300] .

298 — Autar Krshan Koul, The legal fromework of U.N.C.T. A.D. in world trade, p. 224.

(٢٩٩) لعل ابرز اعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية فى المجالات الأخرى : البرنامج المتكامل للسلع الأولية ، والصندوق المشترك لتمويل هذه المواد .. انظر :

— Merloz (A.), La C.N.U.C.E.D., Droit international et développement, Bruylant, Bruxelles, 1980.

— Jacques Fontanel, Organisations économiques internationales, Masson, Paris, 1981, p. 35 et suiv.

300 — Merloz (A.), Le système de préférences en faveur des P.V.D., Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, decembre, 1976, p. 801 et suiv.

— Riza Benham, Development and structure of S.G.P., J.W.T.L. July 1975.

ملحـــــق

ميثاق الأمم المتحدة

الديباجـــــة

نحن شعوب الأمم المتحدة ،

وقـد آلينا على أنفسنا

ان ننقـذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحـد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف ؛

وأن نؤكـد من جـديد ايماننا بالحقوق الاساسية للانسان وبكرامة الفرد وقـدره وبمـا للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ؛

وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلهـا تحقيق العـدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهـدات وغيرها من مصادر القانون الدولى ؛

وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قـدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جـو من الحرية أفسح ؛

فى سبيل هـذه الغايات اعتزمنا

ان نأخـذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معا فى سلام وحسن جوار ؛

وأن نضم قـوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى ؛

وأن نكفل بقبولنا مبادىء معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة ؛

وأن تستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها ؛

قـــد قــــررنا

ان نوحـد جهودنا لتحقيق هـذه الأغراض .

ولهـذا فان حكوماتنا المختلفة على يد مندوبيها المجتمعين فى مدينة سان فرانسيسكو الذين قـدموا وثائق التفويض المستوفية للشرائط ، قـد ارتضت ميثاق الأمم المتحدة هـذا ، وانشأت بمقتضاها هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » .

الفصـل الأول

فى مقاصـد الهيئة ومبادئها

مادة ١ ـ مقاصـد الأمم المتحدة هى :

١ ـ حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقا لهـذه الغاية تتخـذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهـدد السلم ولازالتها ، ولقمع أعمال العـدوان وغيرها من وجـوه الاخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادىء العـدل والقانون الدولى ، لحـل المنازعات الدولية التى قـد تؤدى الى الاخـلال بالسلم أو لتسويتها •

٢ ـ انماء العلاقات الودية بين الأمم على اســاس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الملائمة لتعزيز السـلم العـام •

٣ ـ تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعـا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنسـاء •

٤ ـ جعل هـذه الهيئة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحـو ادراك هـذه الغايات المشـتركة •

مادة ٢ ـ تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصـد المذكورة فى المـادة الأولى وفقـا للمبادىء الآتية :

١ ـ تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها •

٢ ـ لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخـذوها على أنفسهم بهـذا الميثاق •

٣ ـ يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعـل السلم والأمن والعـدل الدولى عرضة للخطر •

٤ ـ يمتنع أعضـاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهـديد باستعمال القـوة أو استخدامها ضـد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على وجـه آخر لا يتفق ومقاصـد « الأمم المتحدة » •

٥ ـ يقـدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عـون الى « الأمم المتحدة » فى أى عمـل تتخـذه وفق هـذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخـذ الأمم المتحدة ازاءها عمـلا من أعمال المنع أو القمع •

٦ – تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي ٠

٧ – ليس في هذا الميثاق ما يسوغ « للأمم المتحدة » أن تتدخل في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ؛ على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع ٠

الفصل الثاني

في العضوية

مادة ٣ – الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التي اشتركت في مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد في سان فرانسيسكو ، والتي توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ ، وكذلك الدول التي وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير سنة ١٩٤٢ ، وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه ٠

مادة ٤ – ١ – العضوية في « الأمم المتحدة » مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق ، والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه ٠

٢ – قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية « الأمم المتحدة » يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن ٠

مادة ٥ – يجوز للجمعية العامة أن توقف أي عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا ٠

مادة ٦ – اذا أمعن عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » في انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن ٠

الفصل الثالث

في فروع الهيئة

مادة ٧ – ١ – تنشأ الهيئات الآتية فروعا رئيسية للأمم المتحدة :

جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادي واجتماعي ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة ٠

٢ – يجوز أن ينشأ وفقا لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية أخرى ٠

مادة ٨ ـ لا تفرض « الأمم المتحدة » قيودا تحـد بها جواز اختيار الرجال والنساء للاشتراك بأية صفة وعلى وجه المساواة فى فروعها الرئيسية والثانوية ٠

الفصــل الرابع

فى الجمعية العامة ـ تأليفها

مادة ٩ ـ ١ ـ تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء « الأمم المتحدة » ٠

٢ ـ لا يجوز أن يكون للعضو الواحـد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة ٠

فى وظائف الجمعية وسلطاتها

مادة ١٠ ـ للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هـذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو بوظائفه ، كما أن لها فيما عـدا ما نص عليه فى المـادة ١٢ أن توصى أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسـائل والأمــور ٠

مادة ١١ ـ ١ ـ للجمعية العامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى ا ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لهـا أن تقـدم توصياتها بصـدد هـذه المبادىء الى الأعضاء او الى مجلس الأمن أو كليهما ٠

٢ ـ للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لهـا صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المـادة ٣٥ ، ولهـا ـ فيما عـدا ما تنص عليه المـادة الثانية عشرة ـ أن تقـدم توصياتها بصـدد هـذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن او لمجلس الأمن أو لكليهما معا ٠ وكل مسألة مما تقـدم ذكره يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ، ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعـده ٠

٣ ـ للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن الى الأحوال التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر ٠

٤ ـ لا تحـد سلطات الجمعية العامة المبينة فى هـذه المـادة من عموم مدى المـادة العاشرة ٠

مادة ١٢ ـ ١ ـ عندما يباشر مجلس الأمن بصـدد نزاع وموقف ما الوظائف التى رسمت فى هـذا الميثاق فليس للجمعية العامة أن تقـدم أية توصية فى شأن هـذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب ذلك منها مجلس الأمن ٠

٢ ـ يخطر الأمين العـام ، بموافقة مجلس الأمن ، الجمعية العـامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن ،

كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء « الأمم المتحدة » اذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها •

مادة ١٣ – ١ – تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه •

(ب) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء •

٢ – تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الأخرى فيما يختص بالمسائل الواردة فى الفقرة السابقة (ب) مبينة فى الفصلين التاسع والعاشر من هذا الميثاق •

مادة ١٤ – مع مراعاة المادة الثانية عشر ، للجمعية العامة أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشؤه ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها •

مادة ١٥ – ١ – تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتنظر فيها ، وتتضمن هذه التقارير بيانا عن التدابير التى يكون مجلس الأمن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولى •

٢ – تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة وتنظر فيها •

مادة ١٦ – تباشر الجمعية العامة الوظائف التى رسمت لها بمقتضى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التى لا تعتبر أنها مواقع استراتيجية •

مادة ١٧ – ١ – تنظر الجمعية العامة فى ميزانية الهيئة وتصدق عليها •

٢ – يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة •

٣ – تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المخصوصة المشار اليها فى المادة ٥٧ وتصدق عليها الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها •

التصويت

مادة ١٨ – ١ – يكون لكل عضو فى « الأمم المتحدة » صوت واحد فى الجمعية العامة •

٢ – تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة باغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت وتشمل هذه المسائل : التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى ،

وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمـــين ، وانتخاب اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى وانتخاب اعضاء مجلس الوصاية وفقا لحكم الفقرة الأولى « ج » من المـادة ٨٦ ، وقبول أعضـاء جـدد فى « الأمم المتحدة » ووقف الاعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ، وفصل الأعضاء ، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بالميزانية ٠

٣ ـ القرارات فى المسائل الأخرى ـ ويدخل فى ذلك تحـديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب فى اقرارها أغلبية الثلثين ـ تصـدر بأغلبية الأعضاء المشتركين فى التصويت ٠

مادة ١٩ ـ لا يكن لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المـالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه عن السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها ٠ وللجمعية العامة مع ذلك ان تسمح لهـذا العضو بالتصويت اذا اقتنعت بأن عـدم الدفع ناشىء عن أسباب لاقبل للعضو بها ٠

الاجـــــراءات

مادة ٢٠ ـ تجتمع لجمعية العامة فى أدوار انعقاد عادية وفى ادوار انعقاد خاصة بحسب ما تدعـو اليها الحاجـة ٠

ويقوم بالدعوة الى ادوار الانعقاد الخاصة الأمين العام بناء على طلب مجلس الأمن أو اغلبية أعضاء « الأمم المتحدة » ٠

مادة ٢١ ـ تضع الجمعية العامة لائحة اجراءاتها ، وتنتخب رئيسها لكل دور انعقاد ٠

مادة ٢٢ ـ للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها٠

الفصـــل الخامس
فى مجلس الأمن

تأليفـــــــــه

مادة ٢٣ ـ ١ ـ يتألف مجلس الأمن من أحـد عشر عضوا من « الأمم المتحدة » ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيـــا العظمى وشمال ايرلنده والولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه ٠ وتنتخب الجمعية العامة ستة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا اعضاء غير دائمين فى المجلس ، ويراعى فى ذلك بوجه خاص وقبل كل شىء مساهمة اعضاء « الأمم المتحدة » فى السلم والأمن الدولى وفى مقاصـد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل ٠

(عـدلت هـذه الفقرة بمقتضى قرار الجمعية العامة رقم ١٩٩١ بحيث أصبح عـدد اعضاء المجلس ١٥ منهم عشرة منتخبين) ٠

٢ – ينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين ، على ان يختار فى أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين ثلاثة منهم لمدة سنة واحـدة ٠ والعضو الذى انتهت مدته لا يجـوز اعـادة انتخابه على الفـور ٠

٣ – يكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحـد ٠

مادة ٢٤ – ١ – رغبة فى ان يكون العمل الذى تقـوم به « الأمم المتحدة » سريعا فعالا ، يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، ويوافقون على ان هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات ٠

٢ – يعمل مجلس الأمن ، فى أداء هـذه الواجبات ، وفقا لمقاصـد « الأمم المتحدة » ومبادئها ، والسلطات الخاصة المخـولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهـذه الواجبات مبينة فى الفصـــول ٦ و ٧ و ٨ و ١٢ ٠

٣ – يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية ، أخرى خاصة اذا اقتضت الحال ، الى الجمعيـة العـامة لتنظر فيها ٠

مادة ٢٥ – يتعهد اعضاء « الأمم المتحدة » بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفـــق هـذا الميثاق ٠

مادة ٢٦ – رغبة فى اقامة السلم والأمن الدول وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسلح ، يكون مجلس الأمن مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها فى المـادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء « الأمم المتحدة » وضع منهاج لتنظيم التسليح ٠

التصــــــويت

مادة ٢٧ – ١ – يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحـد ٠

٢ – تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الاجرائية بموافقة سبعة من أعضاء ٠

٣ – تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات سبعة من أعضائه ، يكون من بينها اصوات الأعضاء الدائمين متفقة بشرط انه فى القرارات المتخـــذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المـادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت ٠

(بزيادة أعضاء مجلس الأمن الى ١٥ عضوا عـدلت أحكام هـذه المادة بحيث أصبحت الأغلبية اللازمة تسعة أصوات بدلا من سبعة) ٠

الاجــــــراءات

مادة ٢٨ – ١ – ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهـذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ٠

٢ ـ يعقد مجلس الأمن اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من اعضائه ـ اذا شاء ذلك ـ باحد رجال حكومته أو بمندوب آخر يسميه لهذا الغرض خاصة ٠

٣ ـ لمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات في غير مقر الهيئة اذا رأى أن ذلك ادنى الى تسهيل أعماله ٠

مادة ٢٩ ـ لمجلس الأمن أن ينشيء من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه ٠

مادة ٣٠ ـ يضع مجلس الأمن لائحة اجراءاته ، ويدخل فيها طريقة اختيار رئيسه ٠

مادة ٣١ ـ لكل عضو من اعضاء « الأمم المتحدة » من غير أعضاء مجلس الأمن أن يشترك بدون تصويت في مناقشة اى مسألة تعرض على مجلس الأمن اذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص ٠

مادة ٣٢ ـ كل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ليس بعضو في مجلس الأمن ، اية دولة ليست عضوا في « الأمم المتحدة » اذا كان أيهما طرفا في نزاع معروض على المجلس لبحثه يدعى الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق في التصويت ، ويضع مجلس الأمن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك الدولة التي ليست من أعضاء « الأمم المتحدة » ٠

الفصل السادس
في حل المنازعات حلا سلميا

مادة ٣٣ ـ ١ ـ يجب على أطراف اى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر ان يلتمسوا حله بادىء ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية ، او أن يلجاوا الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم ٠

٢ ـ ويدعو مجلس الأمن اطراف النزاع الى أن يسووا ما بينهم من نزاع بتلك الطرق اذا رأى ضرورة لذلك ٠

مادة ٣٤ ـ لمجلس الأمن أن يفحص اى نزاع أو اى موقف يؤدي الى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع او الموقف من شانه ان يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولي ٠

مادة ٣٥ ـ ١ ـ لكل عضو من « الأمم المتحدة » ان ينبه مجلس الأمن والجمعية العامة الى اى نزاع او موقف من النوع المشار اليه في المادة الرابعة ٠

٢ ـ لكل دولة ليست عضوا في « الأمم المتحدة » أن تنبه مجلس الأمن او الجمعية العامة الى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق ٠

٣ ـ تجرى احكام المادتين ١١ و ١٢ على الطريقة التى تعالج بها الجمعية العامة المسائل التى تنبه اليها وفقا لهذه المادة ٠

مادة ٣٦ ـ ١ ـ لمجلس الأمن فى اية مرحلة من مراحل نزاع من النوع المشار اليه فى المادة ٣٣ او موقف شبيه به أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية ٠

٢ ـ على مجلس الامن أن يراعى ما اتخذه المتنازعون من اجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم ٠

٣ ـ على مجلس الامن وهو يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أيضـــا ان المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع ـ بصفة عامة ـ أن يعرضوها على محكمة العـــدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة ٠

مادة ٣٧ ـ ١ ـ اذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من النوع المشار اليه فى المادة الثالثة والثلاثين فى حله بالوسائل المبينة فى تلك المادة وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن ٠

٢ ـ اذا رأى مجلس الأمن أن استمرار هذا النزاع من شانه ، فى الواقع ، أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى قرر ما اذا كان يقوم بعمل وفقا للمادة السادسة والثلاثين أو يوصى بما يراه ملائما من شروط لحل النزاع ٠

مادة ٣٨ ـ لمجلس الأمن ، اذا طلب اليه جميع المتنازعين ذلك ، أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سليما ، وذلك بدون اخلال بأحكام المواد من ٣٣ الى ٣٧ ٠

الفصـــل السابـع

فيما يتخـذ من الأعمال فى حالات تهـديد السلم والاخلال به ووقـــوع العـــدوان

مادة ٣٩ ـ يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به او كان ما وقع عملا من اعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه ٠

مادة ٤٠ ـ منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن ، قبل أن يقدم توصياته او يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة ٣٩ ، ان يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ٠ ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم او بمركزهم ، وعلى مجلس الأمن ان يحسب لعدم اخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه ٠

مادة ٤١ ـ لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب الى اعضاء « الأمم المتحدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجوز ان يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية

والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا او كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية .

مادة ٤٢ ـ اذا رأى مجلس الأمن ان التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لا تفى بالغرض أو ثبت انها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البرية التابعة لأعضاء « الأمم المتحدة » .

مادة ٤٣ ـ ١ ـ يتعهد جميع أعضاء « الأمم المتحدة » فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ودن ذلك حق المرور .

٢ ـ يجب أنْ يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وانواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم .

٣ ـ تجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء « الأمم المتحدة » أو بينه وبين مجموعات من أعضاء « الأمم المتحدة » وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية .

مادة ٤٤ ـ اذا قرر مجلس الأمن استخدام القوة فانه قبل أن يطلب من عضو غير ممثل فيه تقديم القوات المسلحة وفاء بالالتزامات المنصوص عليها فى المادة الثالثة والأربعين ، ينبغى له أن يدعو هذا العضو الى أن يشترك اذا شاء فى القرارات التى يصدرها فيما يختص باستخدام وحدات من قوات هذا العضو المسلحة .

مادة ٤٥ ـ رغبة فى تمكين « الأمم المتحدة » من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة . ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط لأعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب وفى الحدود الواردة فى الاتفاق أو الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة الثالثة والأربعين .

مادة ٤٦ ـ الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة بقدر المستطاع .

مادة ٤٧ ـ ١ ـ تشكل لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسلح ونزع السلاح اركان الحرب .

٢ ـ تتشكل لجنة اركان الحرب من رؤساء اركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن او من يقوم مقامهم ، وعلى اللجنة ان تدعو اى عضو فى « الأمم المتحدة » من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك فى عملها اذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئولياتها ان يساهم هـذا العضو فى عملهـا ٠

٣ ـ لجنة اركان الحرب مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن التوجيه الاستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس ٠ أما المسائل المرتبطة بقيادة هـذه القوات فستبحث فيما بعـد ٠

٤ ـ للجنة اركان الحرب ان تنشىء لجانا فرعية اقليمية اذا خولها ذلك مجلس الأمن وبعـد التشاور مع الوكالات الاقليمية صاحبة الشأن ٠

مادة ٤٨ ـ ١ ـ الاعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها جميع اعضاء « الأمم المتحدة » أو بعض هؤلاء الأعضاء حسبما يقرره المجلس ٠

٢ ـ يقوم اعضاء « الأمم المتحدة » بتنفيذ القرارات المتقـدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المخصوصة التى يكونون اعضاء فيها ٠

مادة ٤٩ ـ يتضافر اعضاء « الأمم المتحدة » على تقـديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن ٠

مادة ٥٠ ـ اذا اتخـذ مجلس الأمن ضد اية دولة تدابير منع أو قمع فان لكل دولة اخرى ـ سواء اكانت من اعضاء « الأمم المتحدة » أم لم تكن ـ تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشا عن تنفيذ هـذه التدابير ، الحق فى ان تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هـذه المشاكل ٠

مادة ٥١ ـ ليس فى هـذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدولة ، فردى أو جماعات ، فى الدفاع عن انفسهم اذا اعتدت قـوة مسلحة على أحـد أعضاء « الأمم المتحدة » ، وذلك الى أن يتخـــذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم الدولى ، والتدابير التى اتخـــذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فـورا ، ولا تؤثر تلك التدابير باى حال فيما للمجلس ـ بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من احكام هـذا الميثاق ـ من الحق فى أن يتخـذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعـادته الى نصـــابه ٠

الفصـــل الثامن

فى التنظيمات الاقليمية

مادة ٥٢ ـ ١ ـ ليس فى هـذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ما دامت هـذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد « الأمم المتحدة » ومبادئها ٠

٢ – يبذل أعضاء « الامم المتحدة » الداخلون فى مثل هـذه التنظيمات او الذين تتالف فيهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة هـذه الوكالات الاقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الامن ٠

٣ – على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهـذه المنازعات المحلية بطريق هـذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأمر بالاحالة من جانب مجلس الأمن ٠

٤ – لا تعطل هـذه المـادة بحال من الاحوال تطبيق المـادتين الرابعة والثلاثين والخامسة والثـلاثين ٠

مادة ٥٣ – ١ – يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى اعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائما ، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه ٠ اما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لا يجوز بمقتضاها او على يدها القيام بأى عمل من اعمال القمع بغير اذن المجلس ، ويستثنى مما تقدم التدابير التى تتخذ ضـد أية دولة من دولة الأعـداء المعرفة فى الفقرة الآتية من هذه المـادة مما هو منصوص عليه فى المـادة ١٠٧ او التدابير الى يكون المقصود بها فى التنظيمات الاقليمية منع تجـدد سياسة العـدوان من جانب دولة من تلك الدول ، وذلك الى ان يحين الوقت الذى قـد يعهد به الى الهيئة ، بناء على طلب الحكومات ذات الشأن بالمسئولية عن منع كل عدوان آخر من جانب اية دولة من تلك الدول ٠

٢ – تنطبق عبارة « الدولة المعادية » المذكورة فى الفقرة الأولى من هـذه المـادة على اية دولة كانت فى الحرب العالمية الثانية من أعـداء أية دولة موقعة على هـذا الميثاق ٠

مادة ٥٤ – يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية ، او ما يزمع اجراؤه منها ٠

الفصـــل التـاسع
فى التعاون الاقتصادى والاجتماعى

مادة ٥٥ – رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبان يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل « الأمم المتحدة » على :

(أ) تحقيق مستوى اعلى للمعيشة وتوفير اسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقـدم الاقتصادى والاجتماعى ٠

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بهـا ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم ٠

(جـ) ان يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ،لا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا ٠

مادة ٥٦ – يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا ، منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين ٠

مادة ٥٧ – ١ – الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين « الامم المتحدة » وفقا لأحكام المادة ٦٣ ٠

٢ – تسمى هذه الوكالات التى يوصل بينها وبين « الأمم المتحدة » فيما يلى من الأحكام بالوكالات المتخصصة ٠

مادة ٥٨ – تقدم الهيئة توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها ٠

مادة ٥٩ – تدعو الهيئة عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة الخامسة والخمسين ٠

مادة ٦٠ – مقاصد الهيئة المبينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العامة ، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات المبينة فى الفصل العاشر ٠

الفصل العاشر

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

التأليف

مادة ٦١ – ١ – يتألف المجلس الاقتصادى والاجتماعى من أربعة وخمسين عضوا من « الأمم المتحدة » تنتخبهم الجمعية العامة ٠

٢ – مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة ينتخب ستة من اعضاء المجلس كل سنة لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة ٠

٣ – فى الانتخاب الأول يختار للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ثمانية عشر عضوا ، وتنتهى عضوية ستة منهم بعد انقضاء سنة واحدة ، وتنتهى عضوية ستة آخرين بعد انقضاء سنتين ، ويجرى ذلك كله وفقا للنظام الذى تضعه الجمعية العامة ٠

٤ – يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى مندوب واحد ٠

الوظائف والسلطات

مادة ٦٢ – ١ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها • كما له ان يوجه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير • وله ان يقدم توصياته فى اية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء « الأمم المتحدة » ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن •

٢ – وله أن يقدم توصيات فيما يختص باشاعة احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ومراعاتها •

٣ – وله أن يقدم مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه •

٤ – وله أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه ، وذلك وفقا للقواعد التى تضعها « الأمم المتحدة » •

مادة ٦٣ – ١ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين « الأمم المتحدة » ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها •

٢ – وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها والى الجمعية العامة وأعضاء « الأمم المتحدة » •

مادة ٦٤ – ١ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء « الأمم المتحدة » ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه •

٢ – وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير •

مادة ٦٥ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ، وعليه ان يعاونه متى طلب اليه ذلك •

مادة ٦٦ – ١ – يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه •

٢ – وله بعد موافقة الجمعية العامة أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء « الأمم المتحدة » أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك •

٣ – يقوم المجلس بالوظائف الأخرى المبينة فى غير هذا الموضع من الميثاق وبالوظائف التى قد تعهد بها اليه الجمعية العامة •

التصـــــويت

مادة ٦٧ – ١ – يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد ٠

٢ – تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى باغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصـــويت ٠

مادة ٦٨ – ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصاديه والاجتماعيه ولتعزيز حقوق لانسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قـد يحتاج اليها لتأدية وظائفه ٠

مادة ٦٩ – يدعو المجلس الاقتصادى والاجتماعى أى عضو من « الأمم المتحدة » للاشتراك فى مداولاته عند بحث أية مسألة تعنى هذا العضو بوجه خاص على الا يكون له حق التصويت ٠

مادة ٧٠ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يعمل على اشراك مندوبى الوكالات المتخصصة فى مداولاته أو فى مداولات اللجان التى ينشئها دون ان يكون لهم حق التصويت ، كما ان له ان يعمل على اشراك مندوبيه فى مداولات الوكالات المتخصصة ٠

مادة ٧١ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه ٠ وهـذه الترتيبات قـد يجريها المجلس مع هيئات دولية ؛ كما انه قـد يجريها ، اذا راى ذلك ملائما ، مع هيئات اهلية بعـد التشاور مـع عضو « الأمم المتحدة » ذى الشأن ٠

مادة ٧٢ – ١ – يضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيســــه ٠

٢ – يجتمع المجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الحاجة لذلك وفقا اللائحة التى يسنها ، ويجب ان تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من اغلبية اعضائه ٠

الفصـــل الحادى عشر

تصريح يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى

مادة ٧٣ – يقر اعضاء « الأمم المتحدة » الذين يضطلعون فى الحال او فى الاستقبال بتبعات عن ادارة اقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى – بالمبدأ القاضى بان مصالح اهل هـذه الأقاليم لهـا المقام الاول ويقبلون ، امانة مقـدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هـذه الاقاليم الى اقصى حـد مستطاع فى نطاق نظام السلم والأمن الدولى الذى رسمه هـذا الميثاق ٠ ولهـذا الغرض :

(أ) يكفلون تقـدم هـذه الشعوب فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ٠ كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة ، كل ذلك مـع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هـذه الشعوب ٠

(ب) ينمون الحكم الذاتي ، ويقدرون الأماني السياسية لهذه الشعوب قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية الحرة نموا مطردا ، وفقا للظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ومراحل تقدمها المختلفة .

(ج) يوطدون السلم والأمن الدولي .

(د) يعززون التدابير الانشائية للرقي والتقدم ، ويشجعون البحوث ، ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المفصلة في هذه المادة تحقيقا عمليا ، كما يتعاونون أيضا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية المتخصصة كلما تراءت لهم ملائمة ذلك .

(هـ) يرسلون الى الأمين العام بانتظام يحيطونه علما بالبيانات الاحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم في الأقاليم التي يكونون مسئولين عنها ، عدا الأقاليم التي تنطبق عليها احكام الفصلين الثاني عشر والثالث عشر من هذا الميثاق . كل ذلك مع مراعاة القيود التي قد تستدعيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية .

مادة ٧٤ ـ يوافق أعضاء الأمم المتحدة أيضا على أن سياستهم ازاء الأقاليم التي ينطبق عليها هذا الفصل ـ كسياستهم في بلادهم نفسها ـ يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار ، وأن تراعى حق المراعاة مصالح بقية اجزاء العالم ورفاهيتها في الشئون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية .

الفصل الثاني عشر
في نظام الوصاية الدولي

مادة ٧٥ ـ تنشيء الأمم المتحدة ، تحت اشرافها ، نظاما دوليا للوصاية ، وذلك لادارة الأقاليم التي قد تخضع لهذا النظام بمقتضى اتفاقات فردية لاحقة وللاشراف عليها . ويطلق على هذه الأقاليم فيما يلي من الأحكام اسم الأقاليم المشمولة بالوصاية .

مادة ٧٦ ـ الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد « الأمم المتحدة » المبينة في المادة الأولى من هذا الميثاق هي :

(ا) توطيد السلم والأمن الدولي .

(ب) العمل على ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريتها لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

(ج) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة او الدين ، وتفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض .

(د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء « الأمم المتحدة » وأهاليها ، والمساواة بين هؤلاء الأهالى أيضا فيما يتعلق باجراء القضاء ، وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقدمة ومع مراعاة أحكام المادة ٨٠ ٠

مادة ٧٧ ـ ١ ـ يطبق نظام الوصاية على الاقاليم الداخلة فى الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية ٠

(أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب ٠

(ب) الأقاليم التى قد تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية ٠

(جـ) الأقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها ٠

٢ ـ أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط ، فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقات ٠

مادة ٧٨ ـ لا يطبق نظام الوصاية على الأقاليم التى أصبحت أعضاء فى هيئة « الأمم المتحدة » اذ العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة فى السيادة ٠

مادة ٧٩ ـ شروط الوصاية لكل قليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعديل يطرآن عليها ، ذلك كله يتفق عليه برضا الدول التى يعنيها هذا الأمر بالذات ومنها الدول المنتدبة فى حالة الأقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء « الأمم المتحدة » ، وهذا مع مراعاة أحكام المادتين ٨٣ و ٨٥ فى شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها ٠

مادة ٨٠ ـ ١ ـ فيما عدا ما قد يتفق عليه فى اتفاقات الوصاية الفردية التى تبرم وفقا لأحكام المواد ٧٧ ، ٧٩ ، ٨١ وبمقتضاها توضع الأقاليم تحت الوصاية والى أن تعقد مثل هذه الاتفاقات ، لا يجوز تأويل نص أى حكم من أحكام هذا الفصل ولا تخريجه تأويلا أو تخريجا من شأنه أن يغير بطريقة ما أية حقوق لأية دول أو شعوب ، أو يغير شروط الاتفاقات الدولية القائمة التى قد يكون أعضاء « الأمم المتحدة » أطرافا فيها ٠

٢ ـ لا يجوز أن تأول الفقرة الأولى من هذه المادة على أنها تهىء سببا للتأخير أو تأجيل المفاوضة فى الاتفاقات التى ترمى لوضع الأقاليم المشمولة بالانتداب أو غيرها من الأقاليم فى نظام الوصاية طبقا للمادة ٧٧ أو تأخير أو تأجيل ابرام مثل تلك الاتفاقات ٠

مادة ٨١ ـ يشمل اتفاق الوصاية فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم ، ويجوز أن تكون هذه السلطة التى يطلق عليها فيما يلى من الأحكام « السلطة القائمة بالادارة » دولة أو أكثر أو هيئة « الأمم المتحدة » ذاتهـــــا ٠

مادة ٨٢ ـ يجوز أن يحدد فى اتفاق من اتفاقات الوصاية موقع استراتيجى قد يشمل الاقليم الذى ينطبق عليه نظام الوصاية بعضه أو كله ، وذلك دون الاخلال بأى اتفاق أو اتفاقات خاصة معقودة طبقا لنص المادة ٤٣ ٠

مادة ٨٣ – ١ – يباشر مجلس الأمن جميع وظائف « الأمم المتحدة » المتعلقة بالمواقـــع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط تفاقات الوصاية وتغييرها أو تعـديلها •

٢ – تراعى جميع الأهـداف الأساسية المبينة فى المـادة ٧٦ بالنسبة لشعب كل موقـع اســـتراتيجى •

٣ – يستعين مجلس الامن بمجلس الوصاية – مع مراعاة احكام اتفاقات الوصاية ودون اخلال بالاعتبارات المتصلة بالأمن – فى مباشرة ما كان من وظائف « الامم المتحدة » فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية •

مادة ٨٤ – يكون من واجب السلطة القائمة بالادارة ان تكفل قيام الاقليم المشمول بالوصاية بنصيبه فى حفظ السلم والأمن الدولى • وتحقيقا لهـذه الغاية يجوز للسلطة القائمة بالادارة أن تستخدم قوات متطوعة وتسهيلات ومساعدات من الاقليم المشمول بالوصاية للقيام بالالتزامات التى تعهدت بها تلك السلطة لمجلس الأمن فى هـذا الشان وللقيام أيضا بالدفاع المحلى وباقرار حكم القانون والنظام داخل الاقليم المشمول بالوصاية •

مادة ٨٥ – ١ – تباشر الجمعية العامة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها •

٢ – يساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها •

الفصـــل الثالث عشر

فى مجلس الوصاية

مادة ٨٦ – ١ – يتالف مجلس الوصاية من اعضاء « الأمم المتحدة » الآتى بيانهم :

(أ) الأعضاء الذين يتولون ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية •

(ب) الأعضاء المذكورون بالاسم فى المـادة ٢٣ الذين لا يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية •

(جـ) العـدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة اعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، احـدهما الاعضاء الذين يقومون بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين خلوا من تلك الادارة • وتنتخب الجمعية العامة هؤلاء الاعضاء لمدة ثلاث سنوات •

٢ – يعين كل عضو من اعضاء مجلس الوصاية من يراه أهـلا بوجـه خاص لتمثيله فى هـذا المجلس •

الوظـــائف والســـلطات

مادة ٨٧ – لكل من الجمعية العامة ولمجلس الوصاية عاملا تحت اشرافها وهما يقـــومان باداء وظائفهما :

(ا) ان ينظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة ٠

(ب) ان يقبل العرائض ويفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة ٠

(ج) ان ينظم زيارات دورية للاقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمــة بالادارة ٠

(د) ان يتخــذ هــذه التدابير وغيرها وفقا للشروط المبينة فى اتفاقات الوصاية ٠

مادة ٨٨ ـ يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقــدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية ٠ وتقــدم السلطة القائمــة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية داخل فى اختصاص الجمعية العامة تقريرا سنويا للجمعية المذكورة موضوعا على اساس هــذه الاسئلة ٠

مادة ٨٩ ـ ١ ـ يكون لكل عضو فى مجلس الوصاية صوت واحــد ٠

٢ ـ تصــدر قرارات مجلس الوصاية باغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ٠

الاجــــــراءات

مادة ٩٠ ـ ١ ـ يجتمع مجلس الوصاية كلما دعت الحاجة لذلك وفقا للائحة التى يسنها ٠

ويجب ان تتضمن تلك اللائحة النص على دعــوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من اغلبية اعضائه ٠

مادة ٩١ ـ يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى وبالوكالات المتخصصة فى كل ما يختص به كل منها من الشئون ٠

الفصــل الرابع عشر
فى محكمة العــدل الدولية

مادة ٩٢ ـ محكمة العــدل الدولية هى الأداة القضائية الرئيسية « للأمم المتحدة » ، وتقوم بعملها وفق نظامها الآساسى الملحق بهــذا الميثاق ، وهو مبنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعــدل الدول وجزءا لا يتجزا من هــذ الميثاق ٠

مادة ـ ١ ـ يعتبر جميع اعضاء « الامم المتحدة » بحكم عضويتهم أطرافا فى النظـــام الاساسى لمحكمة العــدل الدولية ٠

٢ ـ يجوز لدولة ليست من « الأمم المتحدة » ان تنضم الى النظام الأساسى لمحكمة العــدل الدولية بشروط تحــددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الآمن ٠

مادة ٩٤ ـ ١ يتعهد كل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ان ينزل على حكم محكمة العــدل الدولية فى اية قضية يكون طرفا فيها ٠

٢ - اذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر ان يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا اذا رأى ضرورة لذلك ، ان يقدم توصياته ، او يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم .

مادة ٩٥ - ليس فى هذا الميثاق ما يمنع اعضاء « الأمم المتحدة » من ان يعهدوا بحل ما ينشا بينهم من خلاف الى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقيات قائمة من قبل او يمكن ان تعقد بينهم فى المستقبل .

مادة ٩٦ - ١ - لأى من الجمعية العامة او مجلس الأمن أن يطالب الى محكمة العدل افتائه فى اية مسالة قانونية .

٢ - ولسائر فروع الهيئة والوكالات المختصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز ان تاذن لهـا الجمعية العامة بذلك فى أى وقت ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

الفصل الخامس عشر

فى الأمانة

مادة ٩٧ - يكون للهيئة امانة تشمل أمينا عاما ومن تحتاجهم لهيئة من الموظفين ، وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن . والأمين العام هو الموظف الادارى الأكبر فى الهيئة .

مادة ٩٨ - يتولى الأمين العام اعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الفروع . ويعد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة باعمال الهيئة .

مادة ٩٩ - للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى اية مسالة يرى أنهـا قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى .

مادة ١٠٠ - ١ - ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا او أن يتلقوا فى تادية واجبهم تعليمات من اية حكومة او من اى سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء الى مركزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين امام الهيئة وحدها .

٢ - يتعهد كل عضو فى « الأمم المتحدة » باحترام الصفة الدولية البحت لمسئوليات الأمين العام والموظفين وبالا يسعى الى التاثير فيهم عند اضطلاعهمبمسئولياتهم .

مادة ١٠١ - ١ - يعين الأمين العام موظفى الامانة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة .

٢ - يعين للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ولمجلس الوصاية ما يكفيهما من الموظفين على وجه دائم ، ويعين لغيرهما من فروع « الأمم المتحدة » الأخرى ما هى بحاجة اليه منهم ، ويعتبر جملة هؤلاء الموظفين جزءا من الأمانة .

٣ - ينبغى فى استخدام الموظفين وفى تحديد شروط خدمتهم ان يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما انه من المهم ان يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى •

الفصـــل السادس عشر
أحـكام متنوعـة

مادة ١٠٢ - ١ - كل معاهـدة وكل اتفاق دولى يعقده اى عضو من اعضاء « الأمم المتحدة » بعد العمل بهـذا الميثاق يجب أن يسجل فى أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن •

٢ - ليس لأى طرف فى معاهـدة أو اتفاق دولى لم يسجل وفقا للفقرة الأولى من هـذه المـادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أى فرع من فروع « الأمم المتحدة » •

مادة ١٠٣ - اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء « الأمم المتحدة » وفقا لأحكام هـذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هـذا الميثاق •

مادة ١٠٤ - تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضو من اعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها •

مادة ١٠٥ - ١ - تتمتع الهيئة فى ارض كل عضو من أعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها •

٢ - وكذلك يتمتع المندوبون عن اعضاء « الأمم المتحدة » وموظفون هـذه الهيئة بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة •

٣ - للجمعية العامة أن تقـدم التوصيات بقصد تحـديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية من هـذه المـادة ، ولها أن تقترح على اعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهـذا الغرض •

الفصـــل السابع عشر
فى تدابير حفظ الأمن فى فترة الانتقال

مادة ١٠٦ - الى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المـادة الثالثة والأربعين معمولا بها على الوجه الذى يرى معه مجلس الأمن انه أصبح يستطيع البدء فى تحمل مسئولياته وفقـــا للمـادة الثانية والأربعين ، تتشاور الدول التى اشتركت فى تصريح الدول الأربع الموقع عليه فى ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤٣ هى وفرنسا وفقا لأحكام الفقرة الخامسة من ذلك التصريح ، كما تتشاور الدول الخمسة مع أعضاء « الأمم المتحدة » الآخرين ، كلما اقتضت الحال ، للقيام نيابة عن الهيئة بالأعمال المشتركة التى قـد تلزم لحفظ السلم والأمن الدولى •

مادة ١٠٧ - ليس فى هـذا الميثاق ما يبطل أو يمنع أى عمل ازاء دولة كانت فى اثناء الحرب العالمية الثانية معادية لاحدى الدول الموقعـــة على هـــذا الميثاق اذا كان هـذا العمـــل قـد اتخـذ أو رخص به نتيجة لتلك الحرب من قبل الحكومات المسئولة عن القيام بهـذا العمل •

الفصــل الثامن عشر
فى تعــديل الميثاق

مادة ١٠٨ – التعــديلات التى تدخل على هــذا الميثاق تسرى على جميع اعضاء « الأمم المتحدة » اذا صدرت بموافقة ثلثى اعضاء الجمعية العامة وصــدق عليها ثلثا أعضاء « الأمم المتحدة » ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الآمن الدائمين وفقا للأوضاع الدستورية فى كل دولة .

مادة ١٠٩ – ١ – يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء « الأمم المتحدة » لاعادة النظر فى هــذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحــددهما الجمعية العامة باغلبية ثلثى أعضائها وبموافقة سبعة ما من أعضاء مجلس الأمن . ويكون لكل عضو من « الأمم المتحدة » صوت واحد فى المؤتمر .

٢ – كل تغيير فى هــذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى اعضائه يسرى اذا صــدق عليه أعضاء « الأمم المتحدة » ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن وفقا لأوضاعهم الدستورية .

٣ – اذا لم يعقد هــذ المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعــد العمل بهــذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة الى عقده ، وهذا المؤتمر يعقد اذا قررت ذلك اغلبية اعضاء الجمعية العامة وسبعة من أعضاء مجلس الأمن .

الفصــل التاسع عشر
فى التصــديق والتوقيــع

مادة ١١٠ – ١ – تصدق على هــذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضــاعها الدســتورية .

٢ – تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعة عليه بكل ابداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لهيئة « الأمم المتحدة » بعد تعيينه .

٣ – يصبح هــذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية والملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أرلندا والولايات المتحدة الأمريكية واغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولا خاصا بالتصديقات المودعة وتبلغ صورا منه لكل الدول الموقعة على الميثاق .

٤ – الدول الموقعة على هــذا الميثاق التى تصدق عليه بعــد العمل به تعتبر من الأعضــاء الأصليين فى « الأمم المتحدة » من تاريخ ابداعها لتصديقاتها .

مادة ١١١ – وضع هــذا الميثاق بلغات خمس ، هى الصــينية والفرنسية والروسية والانجليزية والأسبانية ، وهى لغاته الرسمية على وجه السواء . ويظل الميثاق مودعا فى محفوظات حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وتبلغ هــذه الحكومة حكومات الدول الأخرى الموقعة عليــه صورة معتمدة منه .

وقــد وقع مندوبو حكومات « الأمم المتحدة » على هــذا الميثاق مصداقا لما تقــدم .

صدر بمدينة سان فرنسيسكو فى اليوم السادس والعشرين من شهر يونيو سنة ١٩٤٥ .

الباب الثاني

المنظمات الاقليمية

تحتل المنظمات الاقليمية موقعا هاما فى دائرة العلاقات الدولية • ولدى تصدى الفقه لدراستها فان جل اهتمامه ينصب على تعريفهـا ، وبيان أنواعها ، واختصاصاتها ، وعقـد المقارنة بينها وبين المنظمات العالمية • ان هذا المنهج فى معالجة المنظمات الاقليمية فى حاجة الى اعـادة نظـر ، وذلك **بالتركيز على الظاهرة الاقليمية فى حد ذاتهـا ،** حيث أن مثل هذا التركيز وما يقتضيه من التعمق فى تحليل المنظمـات الدولية ، سيبين الى أى مدى يمكن الحـكم على فاعلية هذه المنظمات فى نطاق العلاقات الدولية ، بدلا من التوقف طويلا أمام مسألة العلاقة بين المنظمات الاقليمية والمنظمات العالمية ، والاسهاب تبعـا لذلك فى بيان الروابط التنظيمية والموضوعية التى تحكم هذه العلاقة •

ان نظرتنا لدراسة المنظمات الدولية تنطلق من حقيقة أن هنـاك توزيعا distribution للأدوار التى يلعبهـا أشـخاص القـانون الدولى العـام فى اطار العلاقات الدولية • ومثل هذا التوزيع للأدوار ليس ذا طبيعة ثابتة : بمعنى أنه يخضع لعـوامل مد وجـذر وفقـا للمناخ الدولى السائد ، وللظروف الداخلية لكل شخص قانونى دولى (الدول — المنظمات الدولية بجميع أنواعهـا) • لذلك فأننا سنتعرض أولا لمعـالم الظاهرة الاقليمية (الفصل الأول) ، ثم نبدأ بدراسـة **أهم المنظمات الاقليمية بادئين بالدائرة العربية ممثلة في جامعة الدول العربية (الفصل الثاني)، ومنها ننطلق إلى الدائرة الافريقية بالتعرض لمنظمة الوحدة الافريقية (الفصل الثالث)، وصـولاً إلى الدائرة الاوروبيـة بدراسـة السوق الأوروبية المشتركة (الفصل الرابع).**

الفصل الأول

الظاهرة الإقليمية

المتأمل فى تاريخ العلاقات الدوليـــة يجد أن التجمعات **الاقليمية** ، والتى لا تضم الا عــددا محدودا من الدول ، تلعب دورا هاما فى تحــديد معالم النظام العـــالمى ، لذا فلابد من بحث موقع الظاهرة الاقليمية من هذا النظام (أولا) ، ثم نحـــاول أن نقوم بتعـــريف المنظمات الاقليمية (ثانيا) ، فاذا ما انتهينا من ذلك وجب أن نتعرف عن مدى وجـــود قواعد قانونية دولية خاصة بهذه المنظمات (ثالثا) ، وأخـــيرا نتصدى لدراسة علاقاتهـــا الخارجيـــة (رابعا) .

أولا ــ موقـــع الظاهـــرة الاقليميـــة من النظام العـــالمى :

تبرز أهمية المنظمات الاقليمية عالميا ان علمنا أن عـــددها يتعدى المـــائتين(١) ، وبالتالى فان تواجدها بهـــذا العـــدد لابد أن يحـــدث تأثيراته على العلاقات الدولية . ان الظاهرة الأقليمية تبدو كبحث عن **موقف جماعى** ينبـــع من **جانب عدة دول** لتلبية احتياجاتهـــا ، وحـــل مشاكلها حيث يعجـــز عن ذلك الموقف الانفرادى لدولة واحدة(٢) .

واذا كانت هناك عـــدة أمور تدلل على تأثر النظام العالمى بالظاهرة الاقليمية ، فيكفى أن نشير الى بعضها :

١ ــ ان القانون الدولى العام فى غالبية قواعده **أوربى المنشـــأ** أى كان قانونا اقليميا ، تم نقله فى ظل الهيمنة الأوربية ــ الى النطاق

---

1 — Simone Dreyfus : Droit des relations internationales, deuxième édition, Cujas, Paris, 1981, p. 284.

2 — Jean-Claude Gautron : Le fait régional dans La société internationale, rapport in : Régionalisation et universalisme dans la droit international contemporain, colloque de la S.F.D.I, ed. A. Pédone, Paris, 1977, p. 13.

العـــالمى(٣) • وهـــكذا فان الظاهرة الاقليمية تعـــد ـــ بحق ـــ اللبنـــة أو النواة الأولى فى بنـــاء المجتمع العـــالمى(٤) •

٢ ـــ أن كثيرا من القواعد القانونية الدوليـــة نجـــدها قد تمخضت عن العـــرف الاقليمى(٥) : فيكفى الاشارة الى تلك المتعلقة بتنظيـــم الحرب والحيـــاد وقانون البحار(٦) ، هـــذا الى جانب دور المنظمات الاقليمية فى تطوير قواعد القانون الدولى العام (٧) •

٣ ـــ ولا يقتصر الأمر على تكوين أو تطوير قواعد القانون الدولى ذاته ، بل يتعـــداه الى ادراك أهميـــة التنظيمات أو الحلول الاقليمية لمواجهـــة المشاكل التى تواجهها الدول •

(أ) فأمام صـــعوبة تحقيق فكـــرة الأمن الجماعى عن طـــريق الأمم المتحدة ، أصبح السعى نحو وضـــع ترتيبات اقليمية للأمن ظاهرة لا يمكن اغفالهـــا(٨) •

---

(٣) يعبر عن هذه الحقيقة القاضى الدولى محمد بيد جاوي بقوله :

La droit international jusqu'à la période de la Société des Nations n'a pas été autre chose qu'un droit européen, transposé purement et simplement sur la scène mondiale.

المرجع السابق ص ١٣٠

4 — Ibid.

(٥) حول العرف الاقليمى انظر أستاذنا الدكتور مفيد شهاب المنظمات الدولية ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨ ص ٤٠٥

6 — Jean-Claude Gautron, op. cit, p. 34.

7 — Ibid, P. 32.

ويشير الفقيه الى دور المجموعة الأمريكية فى تكوين القواعد المتعلقة بالتحفظات ، المسئولية الدولية ، ومعيار المـــائتى ميل لتحـــديد المنطقـــة الاقتصادية الخالصـــة .

(٨) وهذا يبدو واضحا فى تكوين الأحلاف العسكرية (شـــمال الأطلنطى ـــ وارســـو) والترتيبات الأمنية (معاهدة الدفاع المشـــترك والتعاون الاقتصادى عام ١٩٥٠ بين دول جامعة الدول العربية) .

(ب) وحيث أن هناك تباينا فى حـل المشاكل الاقتصادية ، بات الالتجاء الى صيغ التكامل أو التعـاون بين الدول المتقاربة ـ فى ظروفها ـ من الأمور الجديرة بالملاحظة[٩] • وعن طـريق قيام علاقات بين المنظمات الاقليمية الاقتصادية يمكـن التصدى لحل المشاكل الدولية[١٠] •

(جـ) بل ان المشاكل الدولية لم تعـد ـ فيما عدا مشكلة الحـد من التسلح[١١] ـ يتم مناقشتها أو التفاوض حولها الا من خـلال المجموعات الاقليمية[١٢] •

وهـكذا فان النظام العالمى أصبح يستند فى حركته الى التعامل الذى يتم من خـلال وعبر وبين المجموعات الاقليمية • وان دل ذلك على شىء فانما يدل على أهميـة الظاهرة الاقليمية فى تشكيل حركة ومعالم النظام العـالمى • ونستدرك بأن نقـرر أن هذا الأمر لا يغفل تلازم وجود الجماعة الدوليـة كاطار يجمع ـ كمـا سنرى ـ بين هذه المجموعات الاقليمية •

---

(٩) نشير هنا الى انه بعـد مرور أكثر من ربع قرن من انتظار أن تحل الجهود الدولية العالميـة مشاكل الدول المتخلفة أصبح السائد الآن لدى هذه الدول أن تنميتها تتم عبر التعاون فيما بينها . انظر الدكتور مصطفى سلامة حسين : العلاقات الدولية ، دار المطبوعات الجامعيـة ـ الاسـكندرية ١٩٨٤ ، ص ١٧٢ وما بعـدها .

(١٠) يكفى التأمل فى العلاقات القائمة بين السوق الأوربية المشتركة ، ومجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة (الكوميون) ، وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحـدة الافريقية •

(١١) ويتم التفاوض حول مشكلة الحـد من التسليح بين الدولتين العظمتين . الولايات المتحدة الأمريكية ، والاتحـاد السوفيتى .

(١٢) من يتتبع أعمال اى مؤتمر عالمى ، أو منظمة عالمية يجد أن المناقشات ، والمفاوضات ، والأعمال ألتى تصدر عنها تنبع ـ بصـفة رئيسية ـ من خلال اللقاءات والاتصالات بين المجموعات الاقليمية .

ثانيا ــ تعريف المنظمات الاقليمية :

يختلف الفقه لدى تعريفه للمنظمات الاقليمية ، وتتعدد تبعا لذلك المعايير التى يبنى عليها كل اتجاه تعريفه لهذه المنظمات : فالاقليمية قد ترصد بمنظور جغرافى بتطلب قيام رابطة جغرافية بين الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية سواء كان ذلك بمقتضى رابطة الجوار الجغرافى ، أو النطاق المكانى ولو لم تقم رابطة الجوار(١٣) ، وقد يتم الاعتداد باعتبارات غير جغرافية : سياسية ومذهبية أو حضارية أو عرقية أو اقتصادية ... الخ(١٤) .

---

(١٣) انظر حول المفهوم الجغرافى للاقليمية الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد : قانون المنظمات الدولية . الكتاب الأول منشأة المعارف الاسكندرية ص ٤٣

ويرى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى ان المنظمات الاقليمية هى التى تشرف على الشئون الدولية أو على بعضها فى نطاق اقليمى معين • انظر : الغنيمى الوجيز فى التنظيم الدولى ــ النظرية العامة الطبعة الرابعة منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٧٧ ص ٩٥

(١٤) ويرى الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان أن المنظمة الاقليمية هى التى تكون قاصرة على مجموعة معينة من الدول ويكون ذلك راجعا الى طبيعة الأهداف التى قامت المنظمة لتحمل مسئولياتها ، انظر مبادىء التنظيم الدولى ، الطبعة الثانية ــ دار النهضة العربية ــ لقاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٩

ويعرف استاذنا الدكتور مفيد شهاب المنظمات الاقليمية بانها : « تجمعات اقليمية تضم مجموعة من الدول المتجاورة المتضامنة ، التى تعمل من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين ، ودعم التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية » ، انظر المرجع السابق ، ص ٤١١

ويعرف الأستاذ الدكتور ابراهيم العنانى المنظمة الدولية الاقليمية بأنها تلك التى « يقتصر نطاق العضوية بها على عدد محدود من الدول يتم تعيينه على أساس اعتبارات وشروط مختلفة وخاصة (جغرافية ــ الترابط السياسى والتاريخى والحضارى والاقتصادى) » .

انظر التنظيم الدولى ــ النظرية العامة ــ دار لفكر لعربى ــ القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٢٦

وبتحليل مختلف محاولات تعريف المنظمات الاقليمية يتبين لنــا أن كل تعــريف فقهى يستهدف وضع معيــار يضم بين جوانبه العــدد الأكبر من هذه المنظمات ، وهو فى محــاولته هــذه لا يستطيع أن يغفل بأى حال من الأحوال وجود استثناءات ترد على معيــاره المقترح ، لذا فان الأمر يحتاج الى بحث عن معيار شامل يجمع بين هذه المنظمات .

وهــكذا فان معيار التجاور الجغرافى وان كان يصــدق فى حالات كثيرة (منظمة الوحــدة الافريقية ــ منظمة الدول الأمريكية ... الخ) فانه لا يمكن أن يتم الأخــذ به بالنسبة لمنظمة الدول المصدرة للبترول أو منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية . ان المنظمة الاقليمية تتضمن ــ فى نظرنا ــ وجود **عنصرين متلازمين : أحدهما يسبق الآخر ويبرره** .

أما العنصر الأول فهو يتحقق بوجود **رابطة معينة من روابط التضامن** (حضارية ــ مكانية ــ مذهبية ــ اقتصادية ــ أمنية ... الخ) **بين عدد معين من الدول** ورابطة التضامن هذه هى من التحــديد بحيث تؤدى لدى توافرها والتعلق بها الى انشاء منظمة اقليمية : فاذا لم تكن هذه الرابطة ذات مدى قاصر على عــدد معين من الدول وتجاوزته الى كل الدول ، فانه لا يتسنى حينئذ أن يتم تأسيس منظمة اقليمية ، وانما كان المحتم هو السعى الى انشاء منظمة عالميــة .

ويترتب على ذلك أن المنظمة الاقليمية هى دائمــا ذات عضوية محــدودة : بمعنى أن كل الدول ليست قابلة لأن تصبح أعضاء فى المنظمة المعنية . أى أن المنظمة الاقليميــة تعــد منظمة جزئية وليست عالمية . ولــذا فالعنصر الآخر لقيام المنظمة الاقليمية يتمثــل فى **محدودية العضوية** .

وهــكذا يمكننا تعــريف المنظمة الاقليميــة بأنهــا **تلك المنظمــة الجزئية التى لا تضم فى عضويتها الا عــددا محدودا من الــدول ، نظــرا لوجود رابطة تضــامن محدودة تجمع فيما بينها . فمحدودية**

مضـمون نطاق رابطة التضامن تؤدى الى محدودية نطاق العضـوية فى المنظمـة الاقليميـة .

وهناك ملاحظة جديرة بالتسجيل وهى أننا نبحث المنظمات الاقليمية وليس الاتفاقات الاقليمية ، لذلك فليس كل اتفاق اقليمى بين عدد معين من الدول يحمـل فى طياته وجود منظمة اقليمية الا اذا توافرت العناصر المتعارف عليهـا لقيام المنظمة الدولية(١٥) . وترتيبا على ما تقـدم فان ابرام اتفاق يشمل نزع سلاح منطقة جغرافية معينة ، أو يخفض من عدد القوات العسكرية لعـدد من الدول لا يدخل فى عداد المنظمـات الاقليمية الا اذا توافرت الشروط اللازمة لانشاء المنظمة الدولية .

ثالثـا ـ مدى وجود قواعد قانونية دولية خاصة بالمنظمات الاقليمية :

لا تنفرد المنظمات الاقليمية عن المنظمات الدولية الأخرى بوجود قواعد قانونية دوليـة خاصة بهـا « فالتنظيم الاقليمى فـرع من التنظيم الدولى ، ومن ثم تنطبق القواعد العـامة التى تحكم المنظمات الدولية على المنظمات الاقليمية من حيث كيفيـة انشائها ، وطريقـة توزيع الاختصـاص بينهـا وبين الدول الأعضاء ، وطـريقة تكوين

---

(١٥) كتوافر الصفة الدولية فى الأطراف المؤسسة ، اتجاه ارادة الدول الأعضاء عن طريق اتفاق فيما بينها الى ايجاد اجهـزة دائمة تتكفل بمتابعة تحقيق الاهداف المتفق عليها .

ونورد فى هذا السياق تعريف الأستاذ Virally للمنظمة الدولية .

"Une organisation peut être définie comme une association d'Etats, établie par accord entre ses membres et dotés d'un appareil permanent d'organes, chargé de poursuivre la réalisation d'objectifs commun par une coopération entre eux". Définition et classification des organisations internationales. in : Le concept d'organisation internationale, U.N.E.S.C.O, Paris, 1980, p. 52.

فروعهـا[١٦] . ويصدق ذلك أيضـا على **أنواع النشاطات** التى تمارسها هـذه المنظمات : فهناك منظمات ذات اختصاص شامل (اقتصـادية وسياسية وثقافية وأمنية ... الخ) مثل جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحـدة الافريقيـة . وهناك ــ فى نفس الوقت ــ منظمات أخـرى ذات اختصاص محـدود أو نوعى : اقتصادية كمنظمة الدول المصدرة للبترول ، وسياسية كمجلس أوربا والأحـلاف العسكرية (حلف شمال الأطلنطى) ، وأيدولوجية كالجماعات الأوربية .

وبخصوص المصدر القانونى الأساسى للمنظمات الاقليمية فان الميثاق المنشىء لهـا يأتى فى المقـدمة وله أولوية التطبيق باعتبـاره القانون الأعلى للمنظمة . وينطبق على الميثاق كل ما يتعلق بمواثيـق المنظمات الدولية من خصائص ، وأهمهـا « أن الميثاق يمثـل لحظة فى تطـور الانسانية ، ولا يسـتطيع بالتالى أن يغـطى كل جوانب التطورات اللاحقة »[١٧] .

لذا فيتم تلافى هذا الأمر بالتعـديل أو بالاضافة . هذا الى أن عموميـة نصوص الميثاق المنشىء للمنظمة الدولية يسـمح باتخـاذ الخطوات اللازمة من الناحيتين التنظيمية والموضوعية المواءمة adaptation ظروف الدول الأعضاء ولا سيما أن الغرض الأساسى للمنظمة هو البحث عن امكانية تأكيد وتدعيم رابطة التضامن ــ والتى من أجلهـا ــ تم انشاء المنظمة المعنيـة .

ومع ذلك فان هناك أمرا جديرا بالملاحظة وهو أن محدودية الدول الأعضاء يؤدى ــ من الناحية العملية ــ الى تحقيق مستوى أعلى من

---

(١٦) الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم : محاضرات عن جامعـة الدول العربية ــ معهـد الدراسات العربية العالية القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٢٢

17 — Bedjaoui (M.), Un point de vue du tiers-monde sur l'organisation internationale, in : Le Concept d'organisation internationale, op. cit, p. 281.

الفاعلية بالنسبة لنشاط المنظمة الاقليمية بالمقارنة بنظيره فى المنظمـة العالمية المعنيـة .

وتبقى مسألة هامة تتعلق بمدى تأثير السلطة الممنوحة للمنظمـة الاقليمية فى تحقيق الفاعلية .

مدى تأثير السلطة الممنوحة للمنظمة الاقليمية فى تحقيق الفاعلية :

قـد يبدو ـ من الناحبة النظرية ـ أن المنظمات الاقليمية والتى تحتفظ الدول الاعضاء ميها بسيادتها كاملة ، وذلك حينما يكون الغرض منهـا تحقيق التعاون الآختيارى(١٨) ، **أقل فاعلية** من تلك التى تعطى سلطة عليـا فوق الدول كالسوق الاوروبية المشتركة(١٩) . ويعزز من مثل هذا الاستنتاج امكانية الالتجـاء الى أجهزة مختصة بالتنفيذ والرقابة للمصادر القانونية التى تحكم نشاط المنظمة المعنية .

ولكن برغم وجود هذا الافتراض من الناحية النظرية ، فاننـا لا يمكن أن نسلم به :

اذ أن الامر **لايتوقف على مدى السلطات أو الاختصاصات الممنوحة للمنظمة الاقليمية بقـدر ما يتوقف على اتجـاه ارادة الدول الأعضاء نحـو تدعيـم عمل المنظمة وتعزيز رابطـة التضامن فيما بينها** ويستوى فى ذلك المنظمـات الاقليمية التى تقـوم على التعـاون الاختيارى والتى تستهدف مجرد التنسيق بين أعضائها أو تلك التى يتم منحها سلطة فوق الدول . بل ان المنظمـات الاخيرة ونعنى بذلك الجماعة الاقتصادية الأوربية قـد ظلت تعـانى من أزمة وراء الأخرى برغم وجود سلطات ممنوحـة لهـا وذات فعـالية فى مواجهـة الدول الأعضاء . ويكفى للتدليل على ذلك تتبع استمرار الأزمـة المتعلقـة بالسـياسة المـالية

---

(١٨) وهى تشمل كل المنظمات الاقليمية فيما عدا الجماعات الأوربية .

(١٩) الأستاذ الدكتور غانم المرجع السابق ص ٢٤

للســـوق[٢٠] ، والتى لم يتم حلهــا الا مؤخــرا فى القمة الأوربية التى انعقدت فى فونتينبلو فى صيف ١٩٨٤ بالاتفاق على حلول تصالحية transactionnelles وليس بتطبيق القواعد الواجب اعمالها فى هــذا المجــال .

رابعــا — العلاقات الخارجية للمنظمات الاقليمية

برغم أن الرابطــة الاقليمية تعــد أكثر ترسخا وقوة من الرابطــة العالمية ، فان الاقتصار على الرابطة الاقليمية لا يحقق فى كل الحالات الاستقلال أو الاكتفــاء للدول الأعضاء[٢١] ان الاقليميــة والعالميــة اتجــاهان يميزان أو يطبعــان العصر الحــالى ويتعايشان معا .

La péroide contemporaine est marqué par la coexistence de deux tendances régionalisme - universalisme. [٢٢]

ويترتب على ما سبق أن يصبح من غير المقبول مساندة من يعارضون قيــام المنظمات الاقليمية بحجة أنها خطرا يهدد العــالم بالانقسامات

---

(٢٠) انظر حول هذه المشكلة : صفاء جمال الدين : ازمة السوق المشتركة هل هى بداية النهاية ، السياسة الدولية ، العــدد ٧٧ يوليــو ١٩٨٤ ، ص ١٢٥ — ١٢٨

(٢١) يعبر عن هذه الحقيقة Gautron بقوله .
"La politique exterieure des grandes puissances, les contraintes de l'échange économique international, les liens d'assistance et coopération, la dépendance technologique, l'usage de communication extrarégionales, la politique des firmes multinationales sont d'autant de facteurs, parmi d'autres, qui influent sur les systèmes régionaux et reduisent leur autonomie" op. cit, p. 23.

22 — R.F. Gonedic — R. Charvin, Relations internationales, édition, Montchrestien, Paris, 1982, p. 96.

والتكتلات الامر الذى يساعد على قيـام الحروب ويتعارض مع فكرة التنظيم الدولى ، وفضلا عن ذلك لا يمكن للمنظمات الاقليمية أن تؤدى دورا هاما فىميدان العلاقات الدولية لان أغلب المشاكل الدولية يجب أن تحـل على أساس عالمى(٢٣) اذ أن من الصعب انكـار الروابط الاقليمية لأنهـا تعبر عن تضامن وثيق بين أفرادها وعن شعور عميق بالمصـالح المشتركة وأن مباشرة هذه المنظمـات لاختصاصاتها يعتبر المكمل الطبيعى لنشاط الأمم المتحدة (٢٤) .

وان فى قيـام علاقات بين المنظمات الاقليمية وغيرها من أشخاص القـانون الدولى العام (منظمات دول) ما يدحض ــ فى رأينـا ــ فكرة الاقتصار على الاقليمية أو العـالمية .

وبخصوص العـلاقات الخارجية للمنظمات الاقليمية ، فاننا نلاحظ ــ بادىء ذى بدء ــ أن الفقـه فى تصديه لهذه المسألة يقصر ذلك على العـلاقة بين هذه المنظمـات وبين الأمم المتحـدة . ان هذا المنهج فى الدراسة يمثل ــ فى نظرنا ــ جمودا فى البحث ، وتوقفا بدون حركة أمام نصوص ميثاق الأمم المتحـدة ، بدون الالتفـات **الى الحركـة الخارجية الدائبـة للمنظمات الاقليميـة ، سواء فيما بينها وبين دول أخرى لا تتمتع بعضويتها .**

---

(٢٣) الاستاذ الدكتور غانم المرجع السابق ص ١١ وأنظر ايضا حول الخـلاف بين الاقليمية والعالمية ، الاستاذة الدكتورة عائشة راتب التنظيم الدولى التنظيم الاقليمى والمتخصص دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧١ ص ٥ ــ ٧ وانظر ايضا استاذنا الدكتور مفيـد شهاب ، المرجع السابق ص ٤٠٦.

(٢٤) الاستاذ الدكتور غانم ، المرجع السابق ص ١٠.

وانظر حول العـلاقة بين المنظمات الاقليمية والمنظمات العـالمية تقرير الأستاذ Virally

Les relations entre les organisations régionales et les organisations universelles, in colleque de Bordeaux, op. cit, p. 147-167.

وترتيبا على ذلك فاننا سنبحث العلاقات الخــارجية للمنظمــات الاقليمية وفقا للمظاهر التقليدية التى يشـــير اليها الفقه ، ثم نعرض للمظاهر الجديدة لتلك العلاقات .

١ ــ المظــاهر التقليدية :

وهى تشمل مجالات ثلاثة :

المجــال الأول (العضوية) :

يتم اختيار الدول الأعضاء فى بعض أجهزة الأمم المتحدة بمراعاة تمثيل التجمعــات الاقليمية المختلفة ، وذلك كمــا هو الحــال فى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومؤتمر الامم المتحــدة للتجارة والتنمية .. الخ .

ان هذا التمثيل يعــد بمثابة الاعتراف الرسمى والثابت أنه برغم عالمية نشاط هذه الأجهزة ، فان الحقيقة الاقليمية لابد أن تتــدخل فى تشكيل هذه الأدوات التنظيمية التابعــة للأمم المتحــدة وبالتالى ضرورة الاستجابة لمصالح الاقليمية من خــلال ممارسة النشاط ذات الامتداد العــالمى .

ويمكن أن نلحق بهــذا المجــال نظــام المجموعات المتواجــدة فى الأمم المتحــدة : مجموعة دول السبعة والسبعين ، مجموعة الدول الاشتراكية ، ومجموعة الدول الصناعية . والمتأمل فى اجتماع أى جهــاز أو وكــالة تابعــة للأمم المتحــدة يجــد المفاوضات والمناقشات تجرى وتدور حول اتجاهات هذه المجموعات الثلاث (٢٥) .

---

(٢٥) حول نظــام المجموعات فى المنظمات الدولية انظر :
E.R. Approthuria, les missions permanentes auprès des organisations internationales, Bruylant, Bruxelles, 1975, vot. III.

ويلاحظ انه يتم الاتفــاق مسبقا فى اطار كل منظمة اقليمية بشأن الدول التى سيتم ترشيحها لعضوية أجهزة وفروع الأمم المتحــدة .

المجـــال الثـــانى (اللجـــان الاقليمية) :

حيث تشكل الحقيقة الاقليمية أهمية بالغـــة فى توزيع نشاطات الأمم المتحـــدة بتأليف لجـــان اقتصادية يختص كل منهـــا بمنطقـــة اقليمية معينة (أوربا ــ افريقيا ــ غرب آسيا ٠٠ الخ) وهذه اللجـــان ذات تأثير هام فى توجيه نشاطات المنظمة العـــالمية ، واعتراف آخر بالحقيقـــة الاقليمية نظرا لأن كل لجنة فى مجـــال عملهـــا تتعامل مع المنظمة الاقليمية المعنية(٢٦) ٠

المجـــال الثالث حفظ السلم والأمن :

ادراكا من ميثاق الأمم المتحـــدة لمـــا يمكن أن تقـــوم به المنظمات الاقليمية فى مجـــال التعـــاون بين أعضائها ومهمة حفظ الســـلم والأمن الدوليين ، فلقـــد أفرد لهـــا الميثاق فصلا وهو الفصـــل الثامن الذى تتضمن أحكامه ما يلى :

أ ــ معـــالجة أمور السلم والأمن الدوليين اقليميـــا :

حيث أنه وفقـــا لنص المـــادة ٥٢/أ من الميثاق فانه « ليس هذا الميثـــاق ما يحـــول دون قيـــام تنظيمات أو وكـــالات تعـــالج الأمور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صـــالحـــا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحـــدة ومبادئها » ٠

---

(٢٦) حول اللجـــان الاقتصادية الاقليمية للامم المتحدة انظر :

Melvin Fagen et Jean Siotis, les commissions economiques régionales des Nations Unies, Colleque Bordeaux, op. cit. p. 167-188.

ب ـ حل المنازعات المحلية :

فللدول الأعضاء فى المنظمات الاقليمية أن تلجأ الى حل المنازعات المحلية ـ طبقا لنص المادة ٥٢/٢ ، ٣ من الميثاق ـ عن طريق التسوية السلمية ، وعلى مجلس الامن أن يشجعها فى هذا المجـال سواء بطلب من الدول المعنية بالامر أو بالاحالة اليهـا من مجلس الأمن ذاته .

جـ ـ استخدامها فى أعمـال القمع :

وهنـا تبدو ذروة العلاقـة بين المنظمـات الاقليمية ، والامم المتحدة فان لمجلس الأمن ـ وفقـا لنص المادة ٥٣/١ من الميثـاق أن يستخدم التنظيمات الاقليمية فى أعمـال القمع ، اذا رأى ذلك ملائما ، ويكون نشاط المنظمـات الاقليمية ـ فى هذه الحالة ـ تحت رقـابته واشرافه .

ويلاحظ أن النص السابق حظر اتخـاذ اجراءات قمع من جانب المنظمـات الاقليمية بدون استئذان مجلس الامن الا من جانب دول الاعداء ولم يعـد لهـا وجود بانتهـاء الحـرب العـالمية الثانيـة واستسلام الأعداء ، وانضمام دولتى ألمـانيا مؤخرا الى الأمم المتحدة .

والواقع أن نص المـادة ٥٣/١ **يجب ربطه** بنص المـادة ٥١ من الميثاق التى تبيح حق الدفاع الشرعى الفردى أو الجماعى[٢٧] ان هذا

---

(٢٧) حيث تنص المـادة الحادية والخمسون على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن انفسهم اذا اعتـدت قوة مسلحة على احد اعضاء « الأمم المتحـدة » وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلام والامن الدوليين ، والتدابير التى اتخـذها والاعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيمـا للمجلس ـ بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمرة من احكام هذا الميثـاق ـ من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخـاذه من الأعمـال لحفظ السلم والامن الدوليين أو اعادته الى نصابه » .

النص قد استغلته الدول ــ باسم حق الدفاع الشرعى الجماعى ــ لابرام مجموعة من الاتفاقيات تم بمقتضاها انشاء عدة تنظيمات اقليمية : كالأحلاف ، وأنظمة الدفاع المشترك بحجة أنها تدخل فى نطاق الدفاع المشترك الجماعى(٢٨) وهكذا فان الدول الأعضاء فى منظمة اقليمية للدفاع أو للأمن تستطيع استخدام القوة بصفة مؤقتة ، الى حين اتخاذ المجلس الاجراءات اللازمة وفقا لأحكام الميثاق ، حيث تخضع لرقابة مجلس الأمن .

ولكن يلاحظ أن اعمال رقابة مجلس الأمن ــ من الناحية العملية ــ **غير فعال : فيفترض للتسليم بحق الدفاع الشرعى وجود عدوان .** وهذا يتطلب اقرار مجلس الأمن لهذه الحالة ، وهو ما لم يمكن الاتفاق عليه نظرا لانقسام المجلس واستخدام حق الاعتراض . ولقد حاولت الأمم المتحدة التوصل الى تعريف للعدوان وبعد سنوات صدر قرار فى عام ١٩٧٤ حاول تعريفه . ويلاحظ أن القرار المذكور هو مجرد توصية ، ويستطيع المجلس أن يقوم بتكييف للموقف الذى يناقشه وفقا للظروف(٢٩)

---

(٢٨) مثال ذلك اتفاقية حلف شمال الاطلنطى المبرمة عام ١٩٤٩ ، واتفاقية الدفاع المشترك فى نطاق جامعة الدول العربية عام ١٩٥٠ . ووفقا لمثل هذه الاتفاقيات فان اى اعتداء يقع على دولة من الدول المنضمة اليها ، يعد اعتداء على الاطراف الاخرى ، مما يعطيها حق استخدام القوة فى مواجهة الطرف او الاطراف المعتدية وفقا لشروط المادة ٥١ المشار اليها ، وما انبهنا اليه من الناحية العملية .

(٢٩) أنظر الدكتور مصطفى سلامة حسين المرجع السابق ص ٢٦٧ . وتنص المادة الأولى من القرار المذكور على « أن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ضد الاستقلال السياسى او باى طريقة أخرى لا تتفق مع ميثاق الامم المتحدة كما هو موضح فى هذا التعريف» انظر حول هذا التعريف دكتور حسين عبد الخالق حسونة : توصل الامم المتحدة الى تعريف العدوان ، المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٧٦ ص ٥٦ وما بعدها وانظر أيضا :

— Rambané (P.), La définition de l'agréssion par l'O.N.U,

على أنه يتبقى أن نذكر بوجود نص المـادة ٥٤ والتى تعـد ـ فى نظرنا ـ بمثـابة رقابة عامة ولاحقة على أعمال المنظمات الاقليمية فى مجـال اختصاص مجلس الأمن حيث أن يكون على علم تام بمـا يجرى من الأعمـال لحفظ السلم والأمن الـدوليين بمقتضى تنظيمـات أو بواسطة وكالات اقليمية ، أو مايزمع اجراؤه منها » •

٢ ـ المظـاهر الـ ـديدة :

لم تعـد العلاقات الخارجية للمنظمات الاقليمية تقتصر على تلك المتعلقة بارتباطها بنظمة الأمم المتحـدة بل تعـدتها الى أطراف أخرى متعـددة ، ومجـالات أكثر رحابة •

ويمكننا التمييز بين العلاقات بين المنظمات الاقليمية ذاتها ، وبينها وبين الدول الأخرى التى لا تشملها بعضويتها •

أ ـ العلاقات بين المنظمات الاقليمية :

انشاء منظمة اقليمية وما يقتضيه ذلك من سعى دؤوب الى تدعيم وتعميق رابطة التضامن بين أعضائها ، لا يغفل من أهمية ادراك البحث عن مد جسور التعاون بينها وبين المنظمات الاقليمية الأخرى ، خصوصا اذا أدركنـا أن العـدد المحدود لأعضـاء المنظمة الاقليمية ومتـانة العـلاقات بين أعضائهـا تؤدى بالضرورة الى توقـع العـديد من الجوانب الايجـابية من وراء اقامة علاقات مع منظمة أو منظمات اقليمية أخرى •

R. G.D.I, p. 1976, p. 835-881.

— Broun (B.), The définition of agression, R.C.A.D.I, 1977, I, p. 299-400.

هذه الحقيقة هى التى تفسر الالتجـاء الى الصيغ المتعارف عليهـا الآن باسم **الحـوار** Dialogue : فهناك الحوار الأفريقى ــ العربى من خـلال منظمة الوحـدة الافريقية وجامعة الدول العربية ، (٣٠) ، وهنـاك أيضا الحوار الأوربى ــ العربى عبر السوق الأوربية المشتركة وجامعة الدول العربية(٣١) • ان مثل هذه الحوارات(٣٢) لها أدواتهـا التنظيمية ، ونشاطها الانشائى(٣٣) • وهى قطعا ستؤثر على العلاقات فيما بين المنظمات الاقليمية المعنية بشرط توافر ارادة الاستمرار والتبـادل فى المصالح (٣٤) •

ب ــ العـلاقات بين المنظمات الاقليمية والدول غير الأعضاء :

وهذا مظهر جديد من مظاهر العلاقات الخارجية للمنظمات الاقليمية يتمثل فى ابرام مجموعة من الاتفاقيات بين هذه المنظمات ودول لا تتمتع

---

(٣٠) حول الحوار الافريقى العربى أنظر الاستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى

Boutros B. Ghali, Reflexions sur le dialogue afro-arabe, Revue egyptienne de droit international, 1976, p. 155 et suiv.

(٣١) انظر حول الحوار الاوربى ــ العربى

— Jacques Bourrient, Le dialogue euro-arabe, Economica, Paris, 1979, 372 p.

(٣٢) هنـاك أيضا نوع من العلاقات بين السوق الاوربية المشتركة ومجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة (الكوميكون) . انظر :

Robert W. Clauson : E.E.C - C.M.E.A, Relations, Y.B.W.A. 198/, p. 95-119.

(٣٣) انظر نتائج مؤتمر القمة الافريقى ــ العربى المنعقـد فى القاهرة من ٧ ــ ٩ مارس ١٩٧٧ والذى تمخض عن اصدار اعلانات تحـدد أهداف التعاون العربى الافريقى ، وتحديد الوسـائل ــ التى بمقتضاها ــ يتم بلوغ هذه الأهـداف .

(٣٤) وهكذا فانه بعـد انخفاض الحاجة الى النفط العربى ، وعـدم استعداد الدول الأوربية لاتخاذ مواقف حاسمة فى الصراع العربى الاسرائيلى تجمد الحوار العربى الأوربى .

بعضويتها نظرا لوجود اعتبارات معينة نذكر منها : اتفاقيات لوميه ، اتفـاقيـات أخرى .

اتفاقيات لوميه[٣٥] :

وهى اتفاقيات يتم تجديدها كل خمس سنوات حيث يتم ابرامها بين الجماعة الاقتصادية الأوربية من جانب وبين مجموعة الدول الافريقية ودول الكاريبى والباسفيك من جانب آخر . وهذه الاتفاقيات ليست الا امتدادا لاتفاقيات سابقـة تم ابرامها بين الدول الاستعمارية ، والمستعمرات التابعـة لها أو تلك التى نالت استقلالها ، وهى ما كانت تعرف باتفاقيات ياوندى واروشا . وأيا كانت الخلفية التاريخية لهـذه الاتفاقيات فانهـا تعتبر خطوة جديدة نحو التوصل الى اتفـاقيات بين دول الشمال الغنية وبين دول الجنوب الفقيرة حيث يتم مراعاة الظروف الصعبة التى تمر بهـا الدول الأخيرة . وتشمل اتفاقيات لوميه مجالات متعـددة تجـارية ومالية وفنيـة ستكون محلا لدراسة لاحقة[٣٦] .

---

(٣٥) نجد على التـوالى اتفاقية لوميـه (١) ، واتفاقية لوميـه (٢) وينتهى العمل بالاتفاقية الاخيرة فى ٢٢ فبراير ١٩٨٥ حيث يجرى العمل من أجل تجديد هذه الاتفاقية للمرة الثالثـة . واذا كان هنـاك من خـلاف بينها فيتمثل اما فى عدد الدول المستفيدة من الاتفـاقية (والملاحظ ان العـدد آخذ فى الارتفـاع فقـد وصل فى الاتفـاقية رقم ٢ الى ٦٤ دولة وكذلك نوعية وحجم المساعدات ، وقواعد السلوك المتفق عليها .
أنظر فى تفصيلات هذه الاتفاقيات ـــ رسالتنا المقـدمة لجـامعة باريس .

Le contrôle des organisations internationales en matière de développement, 1982, p. 282-285, 370-372 et 424-428.

وبصدد المفـاوضات الجـارية لتجديد اتفاقية لوميه انظر :

— Gérard Fuchs : De nouveaux liens entre l'europe et le tiers-monde La convention de Lomé : reconduction ou innovation, le Monde Diplomatique, Août 1984, p. 1, 15.

ولقد تم تجديد اتفاقية لوميه للمرة الثالثة اعتباراً من عام ١٩٨٦.

(٣٦) انظر لاحقاً الباب الثاني: الفصل الثالث.

اتفـاقيات أخـرى :

ويأتى فى مقدمتها تلك المبرمة بين مجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة المعروف بالكوميكون وبعض الدول غير الأعضاء • وأهم هذه الاتفـاقيات تلك المبرمة مع المكسيك والعراق[٣٧] •

---

(٣٧) حول هذه الاتفـاقيات وغيرها أنظر :
Rajski (J.), Les relations extérieures du Conseil d'Aide Economique Mutuelle, J.D.I, septembre, 1978, p. 541 et suiv.

الفصل الثانى

جامعة الدول العربية

تقتضى دراسة جامعة الدول العربية[1] ـ كمنظمة اقليمية ـ محاولة تحليل الظاهرة الاقليمية العربيــة (المبحث الأول) ، وخصائص ميثاقها (المبحث الثانى) ، ثم دراسة أهدافها ومبادئها (المبحث الثالث) وأخيرا التعرض لهيكلها التنظيمى (المبحث الرابع) .

المبحث الأول

الظــاهرة الاقليمية العربيــة

يسيطر على الفقه ـ بوجه عام ـ لدى بحثه لجامعة الدول العربية منهج تاريخى يتمثل فى الاشارة الى أن هذه المنظمة الاقليمية نشأت نتيجة رغبة الحكومة البريطانية ، حيث تلقفتها الدول العربية المستقلة وقتذاك ، وصاغت على أساسها الميثاق الحــالى لجامعة الدول العربية

---

(1) تم انشاء جامعة الدول العربية فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ بتوقيع ممثلى ست دول عربية لميثاقها وهى : سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر . ثم توالى انضمام الدول العربية الأخرى الى ان وصل عدد الدول الأعضــاء الى اثنتين وعشرين دولة .

ولابد من الاشارة الى أن الميثــاق قد سبق التوقيع عليه اجتماعات للجنة تحضيرية بدأت فى مدينة الاسكندرية فى ٢٥ سبتمبر ١٩٤٤ صدر فى نهــايتها ما سمى بروتوكول الاسكندرية وذلك فى ٧ أكتوبر من نفس العام حول جامعة الدول العربية نحيل الى كل المراجع التى تتناول المنظمات الدولية والاقليمية الى جانب الدراسات المتخصصة التالية :

ـ الدكتور كمال الغــ[illegible] : ميثاق جامعة الدول العربية : دراسة تحليلية مقــارنة فى القانون الدولى ـ رسالة دكتوراه لكلية حقوق القاهرة مطبعــة مصر بالفجــالة ١٩٤٨

ـ الأستاذ الدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق المشار اليه : محاضرات عن جامعة الدول العربية .

ـ الأستاذ محمد طلعت الغنيمى : نظرات فى العلاقات الدولية العربية منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٧٠

ـ الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى جامعة الدول العربية ، منشأة المعــارف ، الاسكندرية ١٩٧٤

وابتــداء من هذه الخلفية يتابع الفقه التطورات اللاحقة لانشاء الجامعة مع بعض الوقفات لتحليل البعض منها سواء بالاشادة أو الانتقاد أو التحفظ ثم الانطــلاق منها الى اصدار حكم شامل ونهائى على هــذه الجــامعة .

ان هذا المنهج التاريخى ــ برغم بروزه كأحد مناهج البحث ــ لا يفسر بشكل تام كل ما يواجه دراسة جامعة الدول العربية من مشاكل قانونية ، تحتــاج الى تحليل وتأصيل . لذا يحسن بنا أن نحدد ماهيــة أو مضمون الظاهرة الاقليمية العربية (أولا) ومن خلالها يمكن التوصل الى مجموعة من الاستنتاجات .

١ ــ مضمون الظاهرة الاقليمية العربية :

تتضح الظاهرة الاقليمية من خلال تواجــد مجموعــة من عوامل الوحــدة والانفصال تسيطر على مجريات العــلاقة بين دول العــالم العربى .

فعوامل الوحــدة تتجلى فى وجود القومية العربية(٢) ، والتى تعد من أقوى صــور القوميات ، لأنهــا تتعلق بأمة تجمعها وحدة الفــكر واللغة والحضارة والدين والمصالح المشتركة ، وتقطــن فى نطــاق جغرافى متصل ، من المحيط الأطلسى الى الخليج العربى ، وتتكامل اقتصاديا فى مجــالات الزراعة والصناعة والتجارة والثروات الطبيعية(٣) وهكذا فان القومية العربية « تعبر عن قدر من مظــاهر الارتباط والتجانس

---

(٢) هنــاك مبدا القوميات وبمقتضاه الاعتراف لكل امة بالحــق فى تكوين دولة مستقلة انطلاقا من انهــا تكون كيانا مشتركا ينبنى على وحدة العوامل السياسية والاجتماعية ... الخ .

(٣) استاذنا الدكتور مفيــد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤١٥

والشعور بالانتمـاء عنـد أبنـاء العالم العربى ، على نحو يجعـل من مجموعهم أمة واحدة [٤] .

أما العوامل الانفصالية فتظهر من خلال « الجنسيات المحلية التى ترغب فى الدفاع عن مصالحها الذاتية ، وأنظمة الحكم المختلفة التى يتمسك كل منهـا بما بيـده من سلطة على شعب عربى ، والمصالح الاقتصادية المحلية التى تخشى من أن تقـدم عليها المصالح الاقتصادية للمجتمع العربى بأكمله ، والصراع الاجتماعى بين أنصار الثورة العربية لتحقيق الحرية والاشتراكية وبين من يعارضون هذا الاتجـاه الثورى ولقـد ساعد التدخل الاستعمارى على بث الفرقة والشقاق بين الشعوب العربية »[٥] .

ان الحقيقـة الاقليمية العربية تظهر من خلال خضوعها لهاتين الطائفتين من العوامل . من هنـا فان جامعة الدول العربية ــ كأداة تنظيمية ــ تعـد جزءا من كل ، والذى يتمثل فى وجود علاقات عربية تتجاذبهـا عوامل الوحدة والانفصال .

فى ضوء هذا التحليل ، يمكن أن نقرر **أن الجـامعة العربية هى الاطار التنظيمى لصراع قائم ومستمر بين أنصـار الاتجـاه الوحـدوى وأنصـار الاتجـاه الانفصالى** فلا غرو أن نجـد فى هذه الجامعـة الصيغة الملائمة لمسايرة الارادة السياسية العربية محور كل تفسير للعلاقات العربية . فالميثـاق والتطورات اللاحقة له ، ومظـاهر النجـاح والفشل

---

(٤) الاستاذة الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق ص ١٦ .
ويلاحظ أنه بداية من أوائل الثمانينيات ظهر بعـد جـديد يتمثل فى فكرة الأمن القومى العربى فى مواجهة الأخطار التى تتهدد العالم العربى .

(٥) الأستاذ الدكتور غانم ، المرجع السابق ، ص ٣٣ ــ ٣٤ . ونضيف الى ذلك ايضـا ما ادى اليه ارتفاع اسعار النفط من وجود دول نفطية ودول غير نفطية ، وما ترتب عليه من اختلاف للاوضاع الاقتصادية العربية ، وبالتالى اختـلاف وجهـات النظر حول المستقبل العربى .

لجـامعة الدول العربية يمكن ارجاعها وتفسيرها بالبحث عن مـدى هيمنة أو سيطرة عوامل الوحـدة أو الانفصال لدى واضعى السياسة العربية .

٢ ـ الاستنتاجات المترتبة على مضمون الحقيقـة الاقليمية العربية :

فى ظل خضوع جامعة الدول العربية للصراع القائم بين أنصار الوحـدة العربية ومعارضيها ، فانه يمكن التوصل الى الاستنتاجـات التـالية :

(أ) أنه من الظلم البين تحليل هذه المنظمة فى ضوء مجـرد الدعوة الانجليزية لانشائها ، ذلك أن الميثاق بما يحتويه من أحكام كان يتمشى مع الاتجاهات التنظيمية والموضوعية والقائمة فى الأربعينات . يدل على هذا استعارة غالبية أحكامه من ميثاق منظمة الدول الأمريكية وعهد عصبة الأمم ، حيث لم تكن الصيغ الفيدرالية قد تم طرحها بعـد ، ولقد كانت المنظمات القائمة تقتصر مهامها على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء فى ظل الاحترام الكامل لسيادة كل منها .

(ب) ان الصيغة الحـالية للعلاقات العربية والمتمثلة فى جامعـة الدول العربية ، لحسن الحظ ، ونظرا لعمومية نصـوص ميثاقها ، فانها قابلة للتطويع وذلك **لتلبية مطالب واضعى السياسة العربية** اما بدفع المنظمة أو بشل حركتها بالتأييد أو بالرفض ، بالمنح أو المنع . وكما سنرى أنه فى فترات تعلو الاعتبارات الوحدوية فتتدعم الجامعة ، وفى فتـرات أخرى تتكاثر وتتناثر الاعتبارات الانفصالية ، فتتعثـر العلاقات العربية ، وتضعف بالتالى جامعة الدول العربية . ان

من غير العملى — فى ضوء هذا الاستنتاج أن يتم تقييم المنظمة المذكورة بالمقارنة بينهـا وبين المنظمات الاقليمية الأخرى كالمنظمـات الأوربية •

(جـ) ويتبقى أن نعترف بأن جامعة الدول العربية هى الاطـار التنظيمى العربى والوحيـد القـائم من الناحية الفعلية ، والذى يمثل الملجـأ للدول العربية فى كل الأزمات وغـير الأزمات ، فالبحث عن اطـار جديد يؤدى الى صعوبات جمـة . اذ أن الجـامعة بوضعها الحـالى تعـد الأداة الملائمة لكل الأحوال ، لذلك فان « ميثـاق الجامعة كان ، ولايزال ، تعبيرا صادقا عن مدى التعاون الذى ترتضيه الأغلبية الساحقة من حكومات الدول الأعضاء ، واذا كانت هذه الحكومات لا تود ، أو لا تستطيع ، أن تذهب فى تعاونها الى الحـد الذى ترتضيه الشـعوب ، فالعيب ليس فى الجـامعة ، وانما فى عجـز الحركـة السياسـية العربية ومتناقضاتها »(٦) •

ولا يكتمل شرح الظاهرة الاقليمية العربية بغير أن نشير الى المحاولات الجـارية لتوثيق العلاقات بين بعض الدول العربية وتدعيمها كمجلس التعاون الخليجى (٧) • والتكامل بين مصر والسودان ، وفكرة المغرب العربى (٨) ان هذه المحاولات قـد ينظر اليها على أنها تؤدى

---

(٦) الاستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمـات الدولية ، الكتاب الثانى : المنظمات الاقليمية عامة الاتجاه ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ١٩٦٩ ص ٥٥

(٧) ويضم المملكة العربية السعودية — قطر — الامارات العربيـة المتحدة — البحرين — الكويت — عمان .

(٨) وهذه الفكرة غير محددة الأطراف ، وهى على العموم تشـمل — مع اختلاف على ذلك — المغرب — الجزائر — تونس — موريتانيا — ليبيـا ، وفى ١٣ اغسطس (آب) ١٩٨٤ أعلن عن اتحـاد بين الجماهيرية الليبية والمملكة المغربية بعـد اجتماع تم فى مدينة وجدة المغربية بين الملك الحسن الثانى والعقيـد معمر القذافى . وسيطلق على الاتحـاد الجـديد اسم « الاتحـاد العربى الافريقى »

الى تكريس للانفصال أكثر منه دعما للوحـــدة العربية الشاملة • ولكن مثل هذه النظرة يجب استبعادها •

فمن ناحية لا يمنع ميثاق الجامعة من السعى الى اتخاذ مثل هذه الخطوات •

ومن ناحية أخرى فان الدول المعنية تعبر بصراحة عن ارتباطها بالميثاق وبالوحدة العربية الشاملة • وأخـــيرا فان أى اتجاه نحو التكامل أو التنسيق بين بعض الدول العربية أفضل من التفتت والتشتت القائمين حاليـــا فى العـــالم العربى •

المبحث الثانى

خصائص ميثاق جامعة الدول العربية

يعد ميثاق جامعة الدول العربية المصدر الأساسى للنظام القانونى للمنظمة المذكورة • فالميثـــاق يحكم نوعين من العـــلاقات : علاقات الجامعة بالدول الأعضاء ، والعلاقات التى تقوم بين الدول الأعضاء (٩)

---

(٩) لم تعـــد مشكلة العضوية تثير أى خلافات بانضمام كل الـــدول العربية الى الجـــامعة ، وأنه باستثناء حالة الكويت والتى اعتـــرض على عضويتها العراق وقاطع جلسات مجلس الجامعة فترة من الزمن فان اكتساب العضوية لا يثير اية مشاكل .

وبخصوص الانسحاب فهو — وان كان جائزا اختياريا — وفقـــا للمـــادة ١/١٨ من الميثاق ، وحسب التعديل فى المـــادة ١/١٩ فانه لم يتم الالتجـــاء اليه . وكل ما يحـــدث — عادة — مجرد مقاطعة مؤقتة لأعمـــال الجـــامعة .

أما الفصل فهو وان ورد النص عليه فى المـــادة ٢/١٨ من الميثـــاق فانه لم يطبق ولو مرة واحـــدة فى تاريخ الجامعة . اما الوضع بالنسبة لمصر بعـــد توقيعهـــا معـــاهدة السلام مع اسرائيل ، فكل ما تم توقيعه من جزاء هو مجرد تجميـــد عضويتها ، ولا يصل الجزاء الى مرتبة عقوبـــة الفصل .

انظر بالنسبة لاحكام العضوية استاذنا الدكتور مفيد شهاب ، المرجـــع السابق ص ٤٢٥ و ٤٣١ .

ويمكن أن نقرر – بادىء ذى بدء – أن الميثاق المذكور ليس مجرد مجموعة من النصوص التى تنظم نشاط جامعة الدول العربية ، بل هو – وفى المقام الأول – تقدير ومقياس لمدى سيطرة أو ضعف الاتجاه الوحدوى أو الاتجاه الانفصالى لدى الدول العربية .

وتنطبق على ميثاق جامعة الدول العربية جميع الأحكام التى تتعلق بالمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية (١٠) . وهناك عدة خصائص تتعلق بهذا الميثاق وتشمل :

١ – ان الميثاق يعد – وهذا ما لا يمكن اغفاله – مجرد استعارة للصيغ القانونية المطروحة وقت التفكير فى انشاء جامعة الدول العربية والتى تتمثل فى عهد عصبة الأمم ومنظمة الدول الأمريكية (١١) .

٢ – ان ميثاق جامعة الدول العربية – شأن كل المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية – من العمومية بحيث يستجيب – الى حد ما – الى التغييرات اللاحقة لانشائه سواء من الناحية الانشائية بوضع قواعد للسلوك ، أو من الناحية التنظيمية باقامة أجهزة جديدة :

(أ) فمن الناحية الأنشائية هناك الاتفاقيات التى تم ابرامها فى اطار الجامعة كاتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى ، واتفاقية الوحدة الاقتصادية .. الخ . هذا بالاضافة الى القرارات المتتابعة والصادرة عن الأجهزة القائمة فى اطار الجامعة .

---

(١٠) حول خصائص المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية انظر الدكتور أحمد ابو الوفا محمد : الوسيط فى المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٨٤ ص ١٢٥– ١٤٨

(١١) ولا سيما بعد استبعاد المشروعات المطروحة فى ذلك الوقت كمشروع سوريا الكبرى ، ومشروع الهلال الخصيب ، ومشروع انشاء حكومة مركزية عربية .

(ب) وبالنسبة للناحيـــة التنظيمية فنجد العــدد اللامتناهى من الأجهـــزة التى تم انشاؤها طبقا لما نص عليـــه الميثاق ، وما اتفقت عليه الدول العربية فى فترة لاحقـــة كمجالس وزراء الدول العربية فى كل المجالات : الصحة ــ الأمن ــ الثقافة ــ الشئون الاجتماعية ... الخ . من هنا تصبح مسألة العلاقة بين الميثاق المنشىء للمنظمة الدولية والأعمال اللاحقة له ذات أهمية كبيرة (١٢) .

والملاحظ أن تعدد وتعاقب الأعمال القانونية اللاحقة لصـــدور ميثـــاق الجامعة من الناحيتين الانشـــائية والتنظيمية ، باتت ظاهرة واضحة ، جعلت من الضرورى اعادة النظر فى الميثاق القائم ليس فقط من أجل التنسيق بمنع التضارب فيما بينها ، بل أيضا من أجل استيعاب الحقـــائق المستجدة فى العـــلاقات العربيـــة ، ومواجهـــة تحـــديات المستقبل (١٣) .

ولكن يتبقى أن الميثاق الحالى لجامعة الدول العربية ، سيبقى والى حين تعـــديله ، الأساس لمشروعية نشـــاطها وعلاقاتها بالدول العربية .

٣ ــ ان للميثاق اتجاها أو نظرة شاملة حاول أن يختطها فى رسم معالم النظام القانونى لجامعة الدول العربية . فهناك ــ كما سنرى ــ اتساق بين منهجه فى تحـــديد الأهداف التى يســـعى الى تحقيقها ، والمبادىء التى يستند اليها ، وطبيعة الأجهزة التنظيمية التى تختص بهذه المهام .

---

(١٢) بخصوص هذه المسألة انظر :

Rideau (J.), Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales, L.G.D.J, Paris, 1969.

(١٣) انظر لاحقـــا المبحث الثالث .

المبحث الثالث

أهداف ومبادىء جامعة الدول العربية

يحسن قبل أن نعرض للأهداف التى ترمى الى تحقيقها جامعة الدول العربيــة ، وكذلك المبــادىء التى ترتكن اليها فى مبــاشرتها لآختصاصاتها أن نبين الفارق بين الأهداف والمبادىء « ان الأهداف تكون الغــايات التى يجب على المنظمــة تحقيقها والســعى اليها ، أما المبادىء فانها تمثل ما يجب على المنظمة وأعضائها •• مراعاتها فى سبيل تحقيق هذه الغايات وأثنــاء العمل على تنفيــذها وادراكها • فالهدف اذن يمثل الغاية النهائية التى تسعى أى منظمة الى تحقيقها ، بعكس المبدأ الذى يمثل تعليمات يجب احترامها أثناء وفى سبيل تحقيق هذه الغاية • فالمبادىء تعتبر اذن قواعد للسلوك يجب احترامها لتوفير المناخ اللازم لتحقيق الأهداف » (١٤) •

وببحث أهداف ومبادىء جامعة الدول العربية نستطيع أن نقرر أن هناك ازدواجية فى صياغة الأهداف ، وانفصالية تهيمن على تحديد وجهة المبادىء •

أولا ــ ازدواجية الأهداف

تجىء أهداف الجامعة لتستجيب لكل من الاتجاه الوحدوى والاتجاه الانفصالى • ويتجلى ذلك فى وجود مجموعة من الأهداف ذات صبغة وحدوية ، وأخرى ذات صبغة انفصالية •

---

(١٤) الدكتور احمد أبو الوفا احمد ، المرجع السابق ص ٤٠٣ ــ ٤٠٤

١ ـ الأهداف الوحدوية

وهى التى يمكن الاستدلال عليها من خلال النصوص التالية :

ـ المادة الثانية والتى توضح أن « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها » وهذا يقتضى تجاوز العلاقات بين الدول العربية للصيغ التقليدية للتعامل الى ما هو أكثر متانة أى بالسعى نحو خطوات وحدويه .

ـ اشارة نص المادة التاسعة الى سعى الدول العربية من أجل تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه فى الميثاق وذلك بابرام اتفاقات تحقق هذه الأغراض (١٥) .

ـ ما ورد فى ديباجة الميثاق من أحكام تسعى الى تحقيق « ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها .. استجابة للرأى العام العربى فى جميع الأقطار العربية » .

ـ اعتبار الأمة العربية كيانا واحدا يتطلب للابقاء عليه منع استخدام القوة بين الدول الأعضاء ، وحل المنازعات التى قد تنشأ بينها بالطرق السلمية (١٦) ، ثم تأكيد التضامن العربى باتخاذ الاجراءات اللازمة لردع أى اعتداء يقع على احدى الدول العربية(١٧)

---

(١٥) فى المحاولات الوحدوية التى مرت بالعالم العربى منذ ابرام الميثاق عام ١٩٤٥ كان هناك اصرار من جانب الدول المعنية على تاكيدها أن محاولتها الوحدوية تتفق مع ميثاق لجامعة ، وتحقيق أهدافه . وهذه اشارة الى اهتمام الميثاق بالوحدة العربية .

(١٦) انظر نص المادة الخامسة من الميثاق .

(١٧) انظر نص المادة السادسة من الميثاق .

ـ سلسلة الأعمال القانونية الصادرة عن الجامعة (اتفاقية الدفاع المشترك ـ اتفاقية الوحدة الاقتصادية ـ مقررات مؤتمرات القمة) .

٢ ـ الأهداف الانفصالية :

وهى التى تتضح من خلال نص المادة الثانية أيضا اذ تجعل من ضمن الأهداف التى تسعى اليها جامعة الدول العربية صيانة استقلال الدول العربية . وهذا النص يؤدى الى نتيجة غير منطقية اذ قد يكون « من الطبيعي أن تتمسك الدول العربية باستقلالها فى مواجهة الدول الأجنبية ، فانه من غير المتصور أن تعمد بعض الحكومات الى عرقلة حركة الوحدة العربية عن طريق تمسكها باستقلالها الكامل فى مواجهة الدول العربية الأخرى » (١٨) .

وهكذا يبدو جليا مدى تحقيق الازدواجية فى تحديد أهداف جامعة الدول العربية ، بحيث يصبح من اللازم ترجيح فى أى الاتجاهين : الوحدوى أو الانفصالى يدور الميثاق ؟ (١٩)

---

(١٨) الأستاذ الدكتور غانم المرجع السابق ص ٣٧

(١٩) اثار البحث عن مدى اعتبار الوحدة العربية هدفا للجامعة العربية خلافا بين الفقهاء :
فيؤيد الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد اعتبار الوحدة هدفا للجامعة بالنظر الى معنى المادة الثانية من الميثاق ، واعتدادا بما ورد فى ديباجته ، كذلك باعمال روح النص ، والعوامل التى ادت الى ابرام الميثاق . انظر المرجع السابق ص ١٧ ـ ١٨ ويعارض هذا الاتجاه كلا من الأستاذ الدكتور السعيد الدقاق باثارة الاعتبارات التاريخية المصاحبة لانشاء الجامعة ، وصياغة نص المادة الثانية ، وتفسير المادة التاسعة . انظر المنظمات الدولية ، مؤسسة الثقافة الجامعية الاسكندرية ١٩٧٨ ص ٢٩٧ ـ ٢٩٩ وانظر ايضا ترديد نفس الحجج للدكتور محمد اسماعيل على : فكرة الاقليمية فى الجامعة العربية المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد ١٩٧٩/٣٥ ص ١٩٦ ـ ١٩٧ . =

ان الاجابة تكمن ــ فى رأينـــا ــ فى العناصر التاليـــة : اتجاه المبادىء التى تسير فى فلكها جامعة الدول العربية ، ثم اتجاه التطورات اللاحقة لصدور الميثاق • أى أن تقييمنا ينبغى أن يكون نظريا وواقعيا فى آن واحد •

ثانيا ــ مبادىء انفصالية :

لم يشأ واضعو ميثاق جامعة الدول العربية أن يعاودوا الأخذ بالصيغة الازدواجية ، والتى تجلت فى بيـــان أهداف المنظمة ، وانما انحازوا بشكل كامل الى الاتجاه الانفصالى لدى تحديد المبادىء التى تسير عليها الجامعة • ويظهر هذا الاتجاه بوضوح وبصفة أساسية فى الاستناد الى ضرورة التمسك بالسيادة الكاملة للدول الأعضاء كمحور لنشاط واختصاص جامعة الدول العربية • انها حقيقة أنه « لم يتمكن ميثاق الجامعة العربية من اعادة احياء السيادة العربية الموحدة التى مزقها الاســـتعمار الى عدد من الســـيادة المنفصلة ••• فالعـــوامل الانفصالية هى التى سيطرت فى سنة ١٩٤٥ وجعلت أعضاء الجامعة يتمسكون بســـيادتهم وباستقلالهم فى علاقاتهم فيما بينهم ويرفضون تكوين دولة عربية موحدة تختفى فى ظلها السيادات المنفصلة لكل دولة عربية ، أو اتحادا فدراليا يتولى عن الدول الأعضاء ممارسة سيادتهم الخارجية وجانبا من سيادتهم الداخلية (٢٠) •

ويلزم لتحليل هذا الاتجاه أن نتعرف على مظاهـــر الاتجاه الانفصـــالي للمبادىء ثم نعرض لحقيقة هذا الوضع.

= وكما سبق ان اشرنا فى المتن فان هناك ازدواجية فى أهداف الجامعة ، فالاتجاه الوحدوى يظهر من خلال النصوص المشـــار اليها ، ومن الأعمال القانونية اللاحقة (اتفاقية الدفاع المشترك ــ مقررات مؤتمرات القمة ــ اتفاقية الوحدة الاقتصادية .. الخ) كما أن الاتجاه الانفصـــالى يظهر أيضا ــ على ما سنرى ــ لاحقا . غير ان المشكلة تبقى فى ترجيح اتجاه عن آخر ، وهو ما سنحاول التوصل اليه .

(٢٠) الأستاذ الدكتور غانم ، المرجع السابق ، ص ٣٩ .

١ ـ المظاهر انفصالية المبادىء :

تتركز وتنبـــع هذه المظاهر من خلال تأكيد ضرورة المحافظة على سيادة الدول الأعضاء كأساس للعلاقات بين هذه الدول أو بينها وبين أجهزة الجامعة (المادة الثانية) لذلك فانه :

ـ تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نظام الحكم القـــائم فى دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقـــا من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لا تقـــوم بعمل يرمى الى تغيير ذلك النظام فيها (المادة الثامنة) • ويترتب على ذلك أن يسرى هذا النص حتى لو خالف نظام حكم عربى أهداف الجامعة ، فاستمرارية أو بقاء نظم الحكم العربية والتعامل معها ، والرضوخ لمطالبها وأهوائها هو الموجه لجامعة الدول العربية •

ـ ليس للجامعة سلطة فرض مقرراتها ، وممارسة اختصاصاتها رغما عن ارادة أو موافقة الدول الأعضاء • لذا فان ما تقرره الجامعة بالاجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعـــة وما تقرره بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله • وفى الحالتين تنفذ قرارات الجامعة فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية (المادة السابعة) •

ـ تلتزم الجامعة بتطبيق المساواة فى الحقوق بين جميع الدول الأعضاء ، وذلك من خلال ضرورة تمثيل كل الدول الأعضاء فى أجهزة الجامعة المختلفة ، وأن يتساووا فى الأصوات ، وأن تكون رئاســـة الجامعة حقا لكل دولة حيث تتم ممارسته بالتناوب •

ـ بخصوص امكانية تدخل الجامعة لدى قيام خلاف بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة فانه يشترط ألا يتعلق ذلك الخلاف باستقلال الدولة أو سيادتها ، أو سلامة أراضيها ، وأن يلجأ اليها المتنازعون من اجل فض هذا الخلاف (المادة الخامسة) •

ـــ امعانا فى التمسك الصارم بسيادة الدول الأعضاء ، فلم يحاول ميثاق الجامعــة أن يأتى بنص يعطى أولوية للالتزامات المترتبة على الميثاق على الالتزامات الأخرى للدول العربية كما هو الحال بالنسبة للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة (٢١) •

٢ ـــ محاولة للبحث عن الحقيقة :

ان بيان المبادىء التى ترتكن اليها جامعة الدول العربية لا تدع مجالا للشك فى أنها تقوم بتكريس واضح للاتجاه الانفصالى • وتبدو أهمية هذا الاستنتاج بالنظر الى أن المبــادىء هى دائما وأبدا محل للتطبيق المســتمر لدى مباشرة الجامعــة لاختصاصاتها أو بخصوص العلاقات فيما بين الدول العربية • فأى موقف قد تتخذه الجامعة أو أية دولة عضو تجاه دولة عربيــة معينة ـــ فى ظل المبــادىء الســابقة وما تتضمنه من قيود على الجامعة والدول الأعضاء ـــ يصبح مخالفا للميثاق ، بل اننا لنرى أن هناك استحالة مطلقة لاتخاذ أو اعلان دولة عربية أو الجامعة لأى موقف ، اذ أن الدولة المعنية ستلجأ ، وهى تلجأ كثيرا الى المبادىء السابقة للتوصل الى أن هناك مساسا بسيادتها وهو أمر محل نهى من جانب الميثــاق • ويدل على ذلك النظر الى قائمة الشكاوى المتعددة والمقيدة لدى الجامعــة فيما بين الدول العربية ، والتى تستند دائما الى الادعاء بوجود مساس بسيادتها • هنا تتوقف اعتبــارات الوحدة والتضــامن ، وتحل محلها ادعاءات تغلف بحجج قانونية • أى أن الميثــاق قد ضحى باعتبارات الوحدة والتضــامن ، وأحل محلها اعتبارات الانفصال بتقديس مبدأ السيادة وتكريسه (٢٢)

---

(٢١) تنص المــادة ١٠٣ من ميثــاق الامم المتحــدة على انــه « اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها اعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع اى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » .

(٢٢) بشأن مشكلة السيادة نحيل الى المقالة القيمة التالية للأستاذ Virally

ومع وجود هذا الاتجـاه الانفصالى ، فاننـا نعزو الأخذ به للأسباب التالية :

من ناحيـة لا بد من استيعاب حقيقة أن ميثاق جامعـة الدول العربية لدى صياغته كان والى عهد قريب يواجه دولا حديثة العهـد بالاستقلال يعد الحفاظ على سيادتها ، وتوجسها من أى مسـاس بها أمرا جديرا بالملاحظة . ومن ناحيـة أخرى فان وجود دول عربية مستقلة وذات سيادة يعد أمرا واقعا ، وحقيقة لا يمكن التهرب منها ، ولا بد نتيجة لذلك أن ينطلق أى عمل عربى مشترك من هذه المعطية ، والسيادة لا تمنع من القيـام بهذه المهمة ، وهذا ما تحقق بالفعل من خلال التطورات اللاحقة لابرام الميثـاق ، باتخاذ خطـوات لا يمكن تفسيرها الا بالاعتراف المبدئى باحترام سيادة الدول الأعضاء ، والتى يتم تقييدها طوعا واختياريا لدى وجود ما يدعو الى ذلك .

وأخيرا فان التجارب التنظيمية الاقليمية الأخرى ـ ونقصد بذلك النظام القـانونى للجماعات الأوربية ـ والتى تقيد سـيادة الدول الأعضاء لم تكن قد ظهرت وقت صياغة الميثاق ، بل انها ـ من الناحية العملية ـ تراعى ـ لدى ممارستها لاختصاصاتها ـ لضرورة الحصول على رضا الدول المعنية (٢٣) .

Une pierre d'angle qui resiste au temps : Avatars et pérennitd de l'idée de souveraineté, in : Les relations internationales dans un monde en mutation, institut universitaire des hautes études internationales, Sijthoff , Leiden, 1977, p. 179 et suiv.

وانظر أيضا بوجه عام
Korowicz (M.S.), Organisations internationales et souveraineté des Etats membres A. Pédone. Paris, 1961, p. 27 et suiv.

(٢٣) وهو ما اشرنا اليه سلفا بصدد الأزمات المتلاحقة والتى تنشب فى اطار الجماعة الاقتصادية الأوربية .

ومع وجود هذه الأسباب ، فاننا يمكن أن نقرر **أن تواجد مظاهر للاتجاه الوحدوى سواء بالنسبة لبعض أهداف الجامعة أو للخطوات التاليـة لصدور الميثاق تجعلنا نضع انفصـالية المبـادىء فى اطارها الصحيح وهى أنها تعد خط دفاع أخير لحماية المصالح الأساسية لكل دولة عضـو · وأن الالتجاء اليها يجب أن يكون فيما لا يتعارض مع المصلحة العربية ، وهى ـ بوجه عام ـ تشمل كل الدول الأعضاء ·**

المبحث الرابع

الهيكل التنظيمى لجامعة الدول العربية

يدور الهيكل التنظيمى لجامعة الدول العربية فى اطار الاتجاهين الوحدوى والانفصالى اللذين يسيطران على توجيـه هذه المنظمة · **فلا مناص أو تخضع أجهزة الجامعة للارادة السياسية للدول العربية ،** بحيث يصبح عمل هذه الأجهزة مرتبطا بالاتجاه المسيطر لديها · فى ضوء هذه النظرة فانه يجب أن تبرز الملاحظات التالية :

أولا ـ تلعب الارادة السياسية العربية دورها فى دفع أو شلل نشاط أجهزة الجامعة على النحو التالى .

ـ من ناحية حينما يسيطر ويسود الاتجاه الوحدوى ، وتظهر اعتبارات التضامن العربى ، فاننا نجد أن هناك نشاطا يدب فى أجهزة الجامعة : كرفع مستوى التمثيل (رؤساء الدول العربية وملوكها) ، أو اضافة أو توسيع الاختصاصات ، أو اصدار أعمال قانونية مؤثرة ، أو التجاوب مع مقررات الجامعة ·

ـ من ناحية أخرى فانه بالعكس حينما ترتفـع حدة الخلافات العربية ، ويسيطر الاتجاه الانفصالى لدى الدول الأعضاء ، فاننا نجد

اما خفضا لمستوى التمثيل ، أو تأجيــلا لدور الانعقاد (٢٤) ، أو عدم الانصياع لما سبق تقريره •

ثانيا ــ حتى ولو ساد الاتجــاه الوحدوى ، فان هذا يســتمر ــ للأسف ــ لمدة ليست بطويلة ذرا للرماد فى العيــون ، ومحاولة لمواجهة الرأى العام العربى . بحيث تركن أجهزة الجامعة بعد ذلك الى السكون ، والدوران فى فلك المبادىء التى تحكم الجامعة ، وهى كما سبق أن أشرنا تسيطر عليها الاعتبارات الانفصالية (٢٥) •

ثالثا ــ فى ضوء ما سبق ، فانه احقاقا للحق ، ورغبــة فى عدم التجنى على الجامعة العربية ، فان قصــارى ما تستطيع أن تباشره أجهــزتها ينحصر فى مجرد الاعداد للاجتماعات ، وتزويدها بالوثائق اللازمة ، وفتح المجال أمام المناقشــات والمداولات (٢٦) ، والتى قد

---

(٢٤) يكفى أن نشــير الى التأجيلات المتتاليــة لانعقاد مؤتمر القمة العربى منذ دورته الأخيرة فى فاس فى خريف ١٩٨٢ . يضاف الى ذلك أن مجلس جامعة الدول العربية ذاته يتعرض دائما الى سلسلة من التأجيلات وانخفاض لمستوى التمثيل فيه . وكم كان محزنا انه حينما قامت أسرائيل بغزو لبنان فى يونيو ١٩٨٢ ، لم تجد الدعوة لانعقاد مؤتمر القمة العربى آذانا صاغية حيث عارضتها بعض الدول العربية ، برغم كل الأسباب التى كانت تدعو الى ذلك الاجتماع . ويمكن تفسير ذلك الموقف برغبــة هذه الحكومات فى عدم احراج الحكومة الأمريكية ــ مع تصاعد الغضب العربى تجاه تأييــد الحكومة الأخيرة للغزو الاسرائيلى ــ حيث كان من المتــوقع التنديد بالموقف الأمريكى . أضف الى ذلك اتاحة الفرصة لتقديم الرئيس ريجان لمبادرته المتعلقة بالسلام فى الشرق الأوسط .

(٢٥) وهذا يتضح من خلال شلل أجهزة الجامعة بعد اعلان مبــادرة فاس ، وعدم استجابة الولايات المتحدة الأمريكية واسرائيل بالذات لها .

(٢٦) قد تتيح اجتماعات اجهزة الجامعة الفرصة لانهاء الخلافات بين بعض الدول العربية . ولقد أصبح مالوفا اتخاذ قرارات باعادة العلاقات الدبلوماسية السابق قطعها ابان انعقاد مجلس الجامعة ، ومؤتمرات القمة ولعل المصالحة التي تمت مؤخراً بين العـراق وسوريـا في قمة عمـان في نوفمبـر (تشرين الثاني) ١٩٨٧ ما يؤكد ذلك.

تفضى الى صياغة اتفاقيات أو قرارات أو توصيات • أى أن أجهـزة الجامعة ليس لها ــ من الناحية الفعلية ــ أى دور تنفيذى الآ مجرد طلب العون من الدول الأعضاء بمراعاة ما سبق اقراره من أعمـال قانونية (٢٧) •

وفيما عدا ذلك لا يختلف الهيكل التنظيمى لجامعة الدول العربية عن نظيره فى المنظمات الاقليمية الأخرى (٢٨) •

ويلزم لبيان معالم هذا الهيكل أن نعرض أولا للأجهزة المنصوص عليها فى الميثاق ، ولتلك التى تم انشاؤها بمقتضى اتفاقيـة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى (ثانيا) ، ونحاول أن نقيم عملها (ثالثا)

أولا ــ الأجهزة المنصوص عليها فى الميثاق :

وهى تشمل على التوالى : مجلس الجامعة ــ اللجان الفنية ــ الأمانة العامة •

١ ــ مجلس الجامعة :

وهو بمثابة « الفرع الأساسى للجامعة العربية ، ويعتبر المشرف الأعلى على شئونها » (٢٩) • ويلزم لدراسته التعرض للمسائل التالية : تشكيله ــ اختصاصاته ــ نظام التصويت •

---

(٢٧) يستثنى من ذلك ــ ولمدى محدود ــ ما يتعلق بتكوين قوات الردع العربية .

(٢٨) الأستاذ الدكتور غانم ، المرجع السابق ص ٥٦ .

(٢٩) وقد حددت المادة الثانيـة الفقرة الثانيـة هذه المجالات هى تلك المتعلقة بالشئون الاقتصادية والمالية ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وامور الزراعة والصناعة . وشئون المواصلات ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطـيران والملاحة والبرق والبريد . وشئون الثقافة وشئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيـذ الأحكام والشئون الاجتماعية والصحية .

(أ) تشكيله : وفقـا لنص المادة الثالثـة من الميثـاق فان هذا المجلس « يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعـة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها » • ويتم انعقاده فى دورة عادية مرتين فى العـام (فى مارس وأكتوبر) وينعقد بصفة غادية حيتما تدعو الحاجة الى ذلك بناء على طلب دولتين من الأعضاء •

(ب) اختصاصاته : بمراجعة مختلف نصوص الميثاق فانه يتبين أن لمجلس الجامعة اختصاصا شاملا ، يمتد ليشمل ــ طبقا لنص المادة الثالثـة فقرة ٢ ــ كل ما يعمل « على تحقيق أغراض الجامعة » ويدخل فى نطاق هذه المهمة :

ــ اتخاذ القرارات والتوصـيات اللازمة من أجل تنسيق خطط الدول الأعضاء وتحقيق التعاون فيما بينها فى الشئون السياسية وغير السياسية •

ــ مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات فى المجالات المتصلة بأغراض الجامعة وغيرها ، والقيام باعداد مثل هذه الاتفاقات توطئة لعرضها على الدول الأعضاء •

ــ قيام المجلس بالوساطة فى كل نزاع يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة أو غيرها ، والعمل على الفصل فى المنازعات التى يعرضها الأعضاء بغرض اصدار قرار بوصفه هيئة تحكيم •

ــ اقرار التدابير اللازمة لدفع أى اعتداء يقع أو يخشى وقوعه على دولة من الدول الأعضاء فى الجامعة سواء من دولة أخرى أو من دولة غير عربية •

ـ اشراف المجلس على تقرير وسـائل التعاون مع الهيئـات الدولية التى تنشأ لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

ـ قيام المجلس بتوقيع الجزاءات .

ـ اعتماد ميزانية الجامعة ، والتى يقوم باعدادها الأمين العام ، ويعرضها على المجلس قبل بدء كل سنة مالية ، ويحدد المجلس حصة كل دولة من النفقات .

ـ تعيين الأمين العام للجامعة ، والأمنـاء المساعدين والموظفين الرئيسيين ، ووضع اللوائح المتصلة بشروط خدمة الموظفين .

ـ وضع النظام الداخلى لكل من المجلس ، واللجان ، والأمانة العـامة .

(ج) نظام التصويت : وفقا لنص المادة السابقة من الميثاق فانه يجب ـ كقاعدة عامة ـ أن تصدر قرارات المجلس بالاجماع لكى تكون ملزمة لكافة الدول الأعضـاء ، فاذا تم اتخاذ قرارات بأكثرية الآراء فانها لا تلزم الدول التى قبلها ([٣٠]).

---

(٣٠) هناك مشكلة تتعلق بالمقصود بالاجماع هل هو اجماع الحاضرين فى المجلس الذى تم فيه التصويت ، أو اجماع كل الدول الأعضاء حتى من لم يحضر الاجتماع ؟ يرى الأسـتاذ الدكتور السعيد الدقاق « ان استقراء ميثاق الجامعة يشير لنا الى حرصه على تأكيد سيادات الدول الأعضاء فى الجامعة الذى يستبعد معه أن يكون الاجماع المقصود هو اجماع الحاضرين فى الجلسة التى صدر فيها القرار ، ويصـبح التفسير الأقرب الى روح الميثاق هو ان القرار الملزم لجميع الدول الأعضـاء هو الذى نال رضاهم جميعا اما عند التصويت ، أو عن طريق القبول اللاحق فمن لم يوافق منهم عليه لا يلزم به » انظر المرجع السابق ص ٣٢٠ ـ ٣٢١ .

ويشير الفقيه نقلا عن أستاذنا الدكتور مفيد شهاب ـ المرجع السابق ص ٤٤٢ ـ الى نص القرار التفسيرى رقم ٢٧٣٨ عام ١٩٧١ والصادر عن =

ولقد اكتفى الميثاق بأغلبية الثلثين فيما يتعلق بتعيين الأمين العام للجامعة (المادة ١٢) وتعديل الميثاق (المادة ١٩) (٣١) .

وهناك حالات اكتفى فيها الميثـاق بالأغلبيـة البسيطة كاقرار ميزانية الجامعة ، وشئون الموظفين ، ووضـع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة تقرير فض أدوار الانعقاد (المادة ١٦)

ويضاف الى هذه الحالات قيـام المجلس بالتوسط فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق فيما بينها . وفى هذه الحالة تصدر قرارات التحكيم ، والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء (المادة الخامسة فقرة ٣) .

٢ ـ اللجان الدائمة :

تنفيذا لنص المادة الرابعة من ميثاق الجامعة ثم تشكيل مجموعة من اللجان الفنية بعرض تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء . وهذه اللجان تختص بالمسائل الاقتصادية والماليـة ، وشئون المواصلات ، وشئون الثقافة ، والشئون الاجتماعية ، والشئون الصحية (٣٢) .

= المجلس للمادة السابعة ـ وهى التى تتعلق بنظام التصويت ـ حيث ينص على أن « قاعدة الاجماع المنصوص عليها يقتصر تطبيقها عن المسائل التى تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب » .

(٣١) وكما تنص المادة ١٩ فان « للدولة التى لا تقبـل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة » .

(٣٢) توجد ايضـا اللجنة السياسية « وهى احدى اللجان الدائمة المتخصصة التى تشير اليها المادة الرابعة من ميثاق جامعة الدول العربية . وقد قام مجلس الجامعة بانشائها ـ استجابة لحاجة العمل ـ فى ٣٠ نوفمبر ١٩٤٦ وتوجه الدعوة اليها وتجرى اجتماعاتها وفقا للأصول المقررة لاجتماع الجامعة فى دورة استثنائية . وتختص بتنسيق الشئون السياسية بين دول =

وتلعب هذه اللجان دورا هاما فى نطاق الجامعة ، وقامت باثراء للعمل العربى المشترك (٣٣) • ويعزز من ذلك أن تشكيلها يغلب عليه الطابع الفنى المتخصص ، وأن مهمتها تنحصر فى صياغة مشروعات الاتفاقات وليس اقرارها ، وفوق ذلك كله فان قراراتها تصدر — خلافا لقرارات مجلس الجامعة — بأغلبية الأصوات •

الأمانة العامة

هى الهيئة الآدارية العليا لجامعة الدول العربية • وتتألف من أمين عام ، وأمناء مساعدين ، وعدد من الموظفين (المادة ١٢) • وكما أشرنا فان مجلس الجامعة يختص بتعيين الأمين العام بأغلبية الثلثين ، ويكون ذلك لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد• ويقوم الامين العام بدوره بتعيين الامناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بعد الحصول

= الجامعة او بين تلك الدول والدول الغير . واذن فهى انشئت اصلا لتكون لجنة تحضيرية واستشارية لمجلس الجامعة » . الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى : جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٨٥ هامش (١) ويلاحظ سيادته انه « تتخذ اللجنة السياسية توصياتها بالأغلبية العادية ثم تصاغ فى شكل قرار يعرض على مجلس الجامعة حيث تجرى الموافقة عليه دون مداولة جدية . لذا كثيرا ما تقوم اللجنة السياسية — بسبب المقتضيات العملية — بدور الجهاز الرئيسى فى اتخاذ قرارات مجلس الجامعة وقد ساعد على ذلك ان اعضاء هذه اللجنة كثيرا ما يكونون هم أنفسهم اعضاء المجلس (وزراء خارجية) الممثلون الدائمون لدى الجامعة » .

انظر : الأحكام العامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، منشأة المعارف — الاسكندرية ص ٣٢ .

(٣٣) انظر لاحقا انجازات جامعة الدول العربية .

على موافقة المجلس (٣٤) • ومقر الامانة العامة — وفقا لنص المــادة العاشرة من الميثاق — مدينة القاهرة (٣٥) • ولهذا المقر حصانة (المادة ٢/٢٤)،ولموظفيها وممثلى الدول الاعضاء لديها أن يتمتعوا بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية أثناء مباشرتهم أعمالهم (المادة ٢/١٤) • وتوجد اتفاقية تتعلق بمزايا وحصانات الجامعة ، وافق عليها المجلس فى ١٠ مايو ١٩٥٣ •

وللأمين العام مجموعة من الاختصاصات بعضها ذات طبيعـة ادارية ، والبعض الآخر طبيعته سياسية :

(أ) الاختصاصات الادارية : وتشمل :

— اختصاصات مالية : حيث أنه وفقا لنص المادة ١٣ من الميثاق « يعد الأمين العام مشروع ميزانية الجامعـة ويعرضها على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية » •

---

(٣٤) يجرى العمل على ان يعين الأمين العــام عددا من الأمنــاء المساعدين فى المجالات التالية : السياسية ، الاقتصــادية والعسكرية . ولحسن اداء العمل فى الامانة العــامة تم انشاء عــدد من الادارات وهى ادارة الاستعلام والنشر ، ادارة المواصلات ، الادارة الثقافيــة ، ادارة لشئون لاجتماعية ، ادارة شـــئون البترول ، الادارة القانونية ، الادارة القانونية ٨ ادارة السكرتارية ، ادارة شئون فلسطين وقد تم الحاق عدة مكاتب خاصة بالأمانة العامة منها : مكتب مقاطعة اسرائيل ، مكتب مكافحة المخدرات ، وبيوت الطلبــة ، ومعهد الدراسات العربية العليا . انظر اختصاصات هذه الادارات والمكاتب : الأستاذ الدكتور غانم ، المرجع السابق ص ٦٢ — ٦٣ .

(٣٥) يجب التنبيه الى أن من بين قرارات مؤتمر وزراء الخارجيــة العرب فى بغداد والتى صدرت فى أعقاب توقيــع معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ، قرار خاص بنقل مقر الجامعة مؤقتا من القــاهرة الى تونس . وهذا يثير مسألة مدى مشروعية القرار المذكور : هل يعــد تعديلا نصت عليه المادة ١٩ « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعــديل الميثاق .. ولا يبت فى التعديل الا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب ، وللدولة التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه .. »

ـ اختصاصات فنية : كاعداد التقارير عن نشاط أجهزة الجامعة لتقديمها الى الاجتماعات الدورية للمجلس ، واتخـاذ الخطـوات التنظيدية اللازمة لانعقاد أجهزة الجامعـة والتنسيق فيما بينها وبين المنظمات الأخرى . هذا الى جانب قيـامه بتلقى ايداعات الدول من نسخ لجميع المعاهدات التى عقدتها الدول الأعضاء أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها (المادة السابعة عشر) . هذا الى أن « الأمين العام هو المتحدث الرسمى باسم الجامعة أو ضابط الاتصال الرسمى مع الدول غير الأعضاء والمنظمات الدولية » (٣٦) .

(ب) الاختصاصات السياسية :

لم يشر الميثـاق الى اختصاصات سياسية محددة ، يستطيع أن يباشرها الأمين العام لجامعة الدول العربية ، ولكن « اقتضت ضرورة سير العمل فى المنظمة أن يقوم الأمين العام بها ، اذ جرت العادة بأن يعهد مجلس الجامعة الى الأمين العام بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصل اليه من قرارات . كما أنه كثيرا ما يقوم الأمين العام بمباحثات سياسية مع الدول الأعضاء بغية العمل على التقريب بين وجهات النظر عنـدما تتباين الآراء أو يثـور الخلاف » (٣٧) ، (٣٨) . وأهم اختصاصات الأمين العام :

---

(٣٦) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجة السابق ٤٤٥ .

(٣٧) الأستاذ الدكتور محمد سـامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٣٢ .

(٣٨) ويورد الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق ، المرجع السابق ص ٣٣٥ هامش (١) أمثلة للدور السياسى للأمين العام والذى كان حظه فى هذا الصدد مزيجا من النجاح والفشل :

« ومن بين ما نجح الأمين العام فى تحقيقه فى اطار التسوية السلمية للمنازعات .. وساطته سنة ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتسوية مسـألة الحدود فيما بينهما ، ومساعيه الحسنة بين الجمهورية العربيـة المتحدة والمملكة الأردنية الهاشمية ، والاتفاق الذى أبرم بين مصر وسوريا سنة =

« — حق حضور اجتماعات مجلس الجامعـة ، والاشتراك فى مناقشة الموضوعات المعروضة عليه .

— حق تقديم تقارير أو بيانات شـفوية عن أية مسـألة يبحثها المجلس .

— حق توجيه نظر المجلس أو الدول الأعضاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسىء الى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى » (٣٩) .

ثانيا — الأجهزة المنشأة وفقـا لاتفاقية الدفاع المشـترك والتعاون الاقتصادى :

ثم انشـاء جامعة الدول العربيـة لكى تلبى احتياجات الدول الأعضـاء . واذا كان الميثـاق قد احتـوى على عـدد من الأهداف

= ١٩٦١ — بفضل وساطة الأمين العام — لتبادل القوات العسكرية الوطنية بعد الانفصـال ، وجهوده فى تسوية الأزمة العراقية الكويتية ، وتكوين قوات أمن عربية نزلت فى الكويت فى سنة ١٩٦١ للدفاع عنها ضد ادعاءات العراق الاقليمية فى الكويت .

اما ما فشل فيه الأمين العـام فيتمثل فى محاولة الوساطة لتسوية النزاع بين المملكة العربيـة السعودية وبريطانيا حول واحة البوريمى ، كذلك فشله فى الوساطة بين فرنسا وتونس والذى أدى الى تصاعد النزاع فيما بينها الى تصادم مسلح فى مدينة بنزرت التونسية .

ونضيف الى ذلك الفشل ما تعلق بمهمة الأمين العـام لدى حكومة المانيـا الاتحادية فى اعقاب الأزمة الألمانيـة — العربية والتى نتجت عن مساعدة الحكومة الألمانية لاسرائيل فى الستينيات ، وايضا فشله فى ازمة لبنان على مدى عشر سنوات ، والخـلافات بين الدول العربية ولا سيما ابتداء من السبعينيات » .

انظر أيضا تقييما لدور الأمين العام فى مجال الاختصاصات الداخلية والخارجية : الأستاذ الدكتور الغنيمى ، المرجع السابق ص ١٠٤٥—١٠٤٩

(٣٩) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٤٦ .

والمبادىء ، ونص على مجموعة من الأجهــزة ، فان كل هذه المســائل مقصود بها مراعاة المهام التى من أجلها تم تأسيس الجامعة • لذا فانه وبعد سنوات من قيام هذه المنظمة بات واضحا وجود خلل أو ضعف فى الميثاق بخصوص الشئون العسكرية والاقتصادية ، وادراكا لهذا تم ابرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين الدول العربية عام ١٩٥٠ والتى دخلت مرحلة التنفيذ عام ١٩٥٢ •

وقبل التصــدى لبحث ما استحدثته هذه المعــاهدة من أحكام موضوعية وتنظيمية ، فان هناك ملحوظة لا بد من تسجيلها وهى أن محور المعــاهدة ــ موضوع البحث ــ هو **السعى نحو محاولة تجاوز المبادىء الانفصالية بالتغلب على تقييدها لحركة وعمل الجامعة ، وبالتالى فاننا أمام تغليب للاتجاه الوحدوى** • وهذا يؤكد ما ســبق أن أشرنا اليه بشــأن تراوح حركة الجامعة بين الاتجاه الانفصالى والاتجــاه الوحدوى •

ويحسن أن نعــرض أولا للمســائل العســكرية ثم المســائل الاقتصادية التى تناولتها الاتفاقية :

١ ــ المسائل العسكرية :

وهى تتضمن النص على عدد من التدابير العسكرية ، وانشــاء الأجهزة التى تقوم بالعمل على تطبيقها :

(أ) التدابير العسكرية : وهى نوعان : تدابير وقائية وتدابير دفاعية أو علاجية •

ــ التدابير الوقائية وقد أجملتها المادة الرابعة من المعاهدة حيث تنص على أن « تتعاون الدول المتعــاقدة فيما بينها لدعم مقــوماتها العسكرية وتعزيزها • وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى اعتداء مسلح • لذا

فانه وفقا لنص المادة الثالثة فانه تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها ، بنـــاء على طلب احداها ، كلما هددت ســـلامة أراضى أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها • كل ذلك فى اطار التزام الدول المنضمة للاتفاقية ــ طبقا لنص المـــادة الأولى منها ــ بفض جميـــع منازعاتها بالطرق السلمية •

ــ **التدابير الدفاعية** وتشمل :

ــ اعتبار الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقـــع على أية دولة أو أكثر منها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ١/٢) •

ــ وفى هذه الحالة « تبادر الدول المتعاقدة على الفور الى توحيد خططها أو مساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف (المادة ٢/٣) • ويكون ذلك اذا ما تعرضت لخطر الحـــرب الداهم أو قيام حالة دولية مفاجئة •

ــ تقوم الدول الأعضاء بتقديم المســـاعدة الى الدولة أو الدول المعتدى عليها اعمالا لحق الدفاع الشرعى ــ الفردى والجماعى ــ عن كيانهـــا ، وأن تتخذ على الفور منفردة ومجتمعة ، جميع التـــدابير وتستخدم جميع ما لديها من وســـائل ، بما فى ذلك استخدام القـــوة المسلحة لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما (المادة ١/٢)

ــ أخيرا تعهدت الدول المتعاقدة بأن لا تعقد أى اتفـــاق دولى يناقض هذه المعاهدة (المادة العاشرة) •

وللعمل على تطبيق هذه الاتفاقية تم انشاء مجموعة من الأجهزة العسكرية •

(ب) الأجهزة العسكرية : وهى مجلس الدفاع المشترك ــ اللجنة العسكرية الدائمة ــ قيادة القوات العربية المشتركة •

ــ **مجلس الدفاع المشترك** : وهو يتكــون من وزراء الخارجيــة والدفاع للدول المتعاقدة للعمل على تطبيق التدابير السابق الاشــارة اليها • ويستعين فى أدائه هذه المهمة باللجنة العسكرية الدائمة •

وخلافا للقاعدة العامة المتعلقة بالتصويت ، وهى الاجماع ، فان ما يقرره المجلس بأكثرية الثلثين يكون ملزما لجميــع الدول (المادة السادسة) •

ــ **اللجنة العسكرية الدائمة** : وهى تتكون من ممثلى هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئــة وسائله وأساليبه • وتعمل تحت اشراف مجلس الدفاع المشترك ووفقا لتوجيهاته (٤٠) •

---

(٤٠) حدد الملحق العسكرى للاتفاقية ــ والذى يعتبر وفقــا لنص المادة التاسعة جزءا لا يتجزء منها ــ اختصاص اللجنــة المذكورة بالأمور الآتية والتى نص عليها البند الأول من الملحق :

(أ) اعداد الخطط العسكرية لمواجهة جميع الأخطار المتوقعة او اى اعتداء مسلح يمكن ان يقع على دولة او اكثر من الدول المتعاقدة او على قواتها . وتستند فى اعداد هذه الخطط على الأسس التى يقررها مجلس الدفاع المشترك .

(ب) تقديم المقترحات لتنظيم قوات الدول المتعــاقدة ولتعيين الحد الأدنى لقوات كل منها حسبما تمليه المقتضيات الحربيــة وتساعد عليــه امكانيات كل دولة .

(جـ) تقديم المقترحات لزيادة كفــاية قوات الدول المتعاقدة من حيث تسليحها وتنظيمها وتدريبها لتتمشى مع احدث الأساليب والتطورات العسكرية وتنسيق كل ذلك وتوحيده .

(د) تقــديم المقترحات لاستثمار موارد الدول المتعاقدة الصــناعية والزراعية وغيرها وتسيقها لصالح المجهود الحربى والدفاع المشترك .

(هـ) تبادل البعثات التدريبية وتهيئة الخطط للتمارين والمنــاورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة وحضور هذه التمارين والمنــاورات ودراسة نتائجها بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون فى الميدان بين هذه القوات والبلوغ بكفايتها الى أعلى درجة .

ــ **قيادة القوات العربية المشتركة** :نصت الاتفــاقية على وجوب انشاء قيادة عربية مشتركة للقوات العربية وهى « من حق الدولة التى تكون قواتها المشتركة فى العمليات أكثر عددا وعدة من الدول الأخرى ، الا اذا تم اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة • ويعاون القائد العام فى ادارة العمليات الحربية هيئة ركن مشتركة » (البند الخامس من الملحق العسكرى) •

ولم يتم انشاء هذه القيادة الا بمقتضى قرار مؤتمر القمة العربى المنعقد فى القاهرة فى ١٧ يناير ١٩٦٤ •

٢ ــ المسائل الاقتصادية :

تضمنت اتفاقيــة ١٩٥٠ ــ الى جانب المســائل العسكرية ــ مجموعة من النصوص تتعلق بالشئون الاقتصــادية العربيــة نعرض أولا للأهداف التى ترمى الى تحقيقها ثم للأجهزة المنــاط اليها العمل على تطبيقها •

(أ) الأهداف :

وقد نصت عليها المادة السابعــة حيث قضت بأنه « استكمالا لأغراض هــذه المعاهدة وما ترمى اليــه من اشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها تتعاون الدول المتعاهدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية وبوجه عام على

(و) اعــداد المعلومات والاحصــائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وامكانياتها الحربية ومقدرة قواتها فى المجهود الحربى المشترك .

(ز) بحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التى يمكن أن يطلب الى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب الى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى العاملة فى اراضيها تنفيذا لأحكام هذه المعاهدة .

تنظيم نشاطها الاقتصـادى وتنسيقه وابرام ما يقتضـيه الحال من اتفاقات لتحقيق هذه الأهداف » •

وللعمل على تطبيق هذه الأهداف تم انشاء المجلس الاقتصادى •

(ب) المجلس الاقتصادى :

وهو يتألف ــ وفقـا لنص المادة الثامنـة ــ من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة لكى يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيـلا بتحقيق الأغراض المبينة فى المادة السابعة (المقصود المادة السابعة) • وللمجلس المذكور أن يستعين فى أعماله بلجنة الشئون الاقتصادية والمالية التابعة لجامعة الدول العربية •

ثالثا ــ تقييم أعمال الأجهزة

يقتضى تقييم أعمال أجهزة جامعة الدول العربية التعرض لثلاث مسـائل رئيسية : التعرف على الخطوات الموضوعية والتنظيمية والتى حققتها الأجهـزة ، ثم محاولة معرفة دلالات هذه الخطوات ، وأخـيرا نعرض للصعوبات القائمة فى هذا المجال •

١ ــ الانجازات الموضوعية والتنظيمية :

وهى تتضمن انشاء قواعد للسلوك ، وأجهزة أو وكالات متخصصة تعمل على تحقيقها •

(أ) انشاء قواعد للسلوك :

تمكنت أجهزة الجامعـة المختلفة من اقرار مجمـوعة من قواعد

الســلوك الملزمة ، والتى تعــالج الشــئون المختلفة للدول العربيــة. وأهمها (41) :

ـ اتفاقية تسهيل التبــادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت والمبرمة فى ١٩٥٣/٩/٧

ـ اتفاقية تسديد مدفوعات المعــاملات الجارية وانتقال رءوس الأموال الموافق عليها فى ١٩٥٣/٩/٧ .

ـ اتفاقية بشأن اتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية بين دول الجامعة المبرمة فى ١٩٥٦/٦/١٥ .

ـ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية فى ١٩٥٧/٦/٣ .

ـ المعاهدة الثقافية العربية فى ١٩٤٥/١١/٢٧ .

ـ اتفاقية تنفيذ الأحكام فى ١٩٥٢/٩/١٤ .

ـ اتفاقية الاعلانات والانابة القضائية فى ١٩٥٢/٩/١٤ .

ـ اتفاقية تسليم المجرمين فى ١٩٥٢/٩/١٤ .

ـ ميثاق الوحدة الثقافية العربية فى ١٩٦٤/٥/٢١ .

ـ الميثاق العربى للعمل فى ١٩٦٥/٣/٢١ .

ـ اتفاقيــة التعاون العــربى فى استخدام الطــاقة الذرية فى الأغراض السلمية فى ١٩٦٤/٩/١١(42) .

---

(٤١) انظر تفصيلات هذه القواعد ، الأستاذ الدكتور غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٨ وما بعدها .

(٤٢) كما يلاحظ الدكتور أحمد أبو الوفا فان هــذه الاتفاقيات « من قبيل الاتفاقيات التى تبرم تحت اشراف الجامعة أو فى داخلها ، ولا تعتبر الجامعة طرفا فيها » المرجع السابق ص ٥٩٩ هامش (٢) .

(ب) انشاء الوكالات المتخصصة :

واكب ابرام الاتفاقيات السابقة وغيرها انشاء وكالات متخصصة للعمل على تطبيق الأحكام المتفق عليها وهى :

- اتحاد البريد العربى .
- الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية .
- اتحاد اذاعات الدول العربية .
- مجلس الوحدة الاقتصادية العربية .
- المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة .
- المنظمة العربية للعلوم الادارية .
- المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم .
- منظمة العمل العربية .
- المجلس العلمى العربى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية .
- المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس .
- مجلس الطيران المدنى للدول العربية .
- الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى .
- منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول .
- المنظمة العربية للصحة .
- المنظمة العربية للتنمية الزراعية .
- المركز العربى لدراسة المناطق الجافة والأراضى القاحلة .
- الهيئة السينمائية العربية المشتركة .

ـ المصرف العربى للتنمية الاقتصادية فى افريقيا •

ـ صندوق النقد العربى(٤٣) •

٢ ـ دلالات الانجازات :

ان الخطوات الموضوعية والتنظيمية والتى تم اقرارها من جانب أجهزة جامعة الدول العربية ، تدل على أنه برغم القيود التى تم فرضها على مقدرتها على العمل سواء ما تعلق منها بالمبادىء أو الاختصاصات ، فان هذه الأجهزة استطاعت ، والى حد ما القيام بنشاط سلوكي وتنظيمى ، تمكنت بمقتضاه من تجاوز الاتجاه الانفصالى والذى كتب له الغلبة لدى صياغة الميثاق •

حقا ان هناك ـ كما سنرى ـ مظاهر للقصور ، وعدم الفاعلية ، ولكن مع ذلك مجرد التأمل فى قائمة الانجازات التى قامت بها أجهزة الجامعة تبرهن على أنها ، وبرغم كل العقبات وضعت أسسا ـ لو أحسن استغلالها ـ لأمكن للعمل العربى أن يأخذ وجهة غير تلك القائمة حالياً •

واذا كانت أجهزة الجامعة ، وكل النظام القانونى سيكونان محلا لاعادة النظر لدى تعديل الميثاق ، فحسبنا هنا أن نشير لبعض دلالات العمل العربى من خلال أجهزة الجامعة :

(أ) ليس هناك أى شك فى أن الدول العربية تمكنت منذ انشاء الجامعة العربية أن تنهى وجود الاستعمار من على الأرض العربية • واذا كانت مشكلة فلسطين لم تزل قائمة بدون حل ، فان هذا يرجع الى عدم الاتفاق على ما يجب فعله ، وليس بسبب العجز عن الفعل • فهل يمكن أن ننسى أن

---

(٤٣) انظر اختصاصات هذه الوكالات : الأستاذ الدكتور مفيد شهاب : ص ٤٥٦ وما بعدها .

الجامعـــة ـ لدى تأسيسها كانت تضم من الدول ســبعا فقط ـ أصبح عددها الآن أكثر من اثنين وعشرين دولة .
ألم يكن لتضامن الدول العربية دوره فى التمهيد لاستقلال الجـــزائر ، اليمن وغيرهما ، بالعمل العربى المشـــترك فى الساحة الدولية .

ثم هناك الحضور العربى فى الاجتماعات الدولية ، بالتأثير فى قرارات المنظمات الدوليـــة كجزء من مجموعة الســبعة والسبعين ومجموعة عدم الانحيـــاز ، وهى فى تحركها هذا تبدأ طبقا لما يتفق عليه فى نطاق جامعة الدول العربية .

(ب) من خلال القواعد والممارسات العربية أصبح هناك ما يمكن تسميته بالقـــانون الدولى العربى ، أو ما يطلق عليـــه ، الأســـتاذ الدكتور الغنيمى القانون العـــام العربى والذى تحكمه فلسفة عامة قوامها تحقيق التضامن العربى ، والذى يتضمن قواعد خاصة بالدول العربية ومنها :

ـ وجود « **نطاق متبادل** يجوز للدول العربية أن تتدخل على مداه فى شئون بعضها والبعض الآخر .. ان أهلية الدول العربية ـ أى سيادتها القـــانونية ـ تتقيد فى النطاق العربى بقيود المصلحة العربية العـــامة وتلتزم بالسير علىّ ما يحققها ويحميها »(٤٤) ويدلل على ذلك بالقرارات التى « صـــدرت عن مؤتمر القمـــة العربى السداسى الذى عقد بالرياض فى أكتوبر ســـنة ١٩٧٦ والمؤتمر الذى تلاه فى القـــاهرة لايجاد حل لمشـــكلة

---

(٤٤) الأســـتاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى : الغنيمى الوسيط فى قانون السلام منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٨٢ ص ٣٣ .

لبنان[٤٥] • ونضيف لذلك ما تمخض عن اجتماع القمة العربى فى القاهرة فى سبتمبر ١٩٧٠ بعد أحداث أيلول الأسود •

— هناك أيضا قاعدة أن فائض الثروات الطبيعية فى الوطن العــربى « يجب أن توجه أولا الى الخــير العــربى المشترك •• فالمعونة التى تقدمها دول البترول العربى الى دول المواجهــة ليست منحة مجاملة وانما هى وفاء بالتزام يفرضه القانون العام العربى[٤٦] » •

(جـ) التزام الدول العربيــة بسياسة الحيــاد الايجابى وعدم الانحياز ، وبابعاد العــالم العربى عن دائرة الاستقطابات الدولية ، ومناطق النفوذ[٤٧] •

---

(٤٥) وهكذا « فلو نظرنا مثــلا الى القرار الخاص بتشكيل قوة أمن عربية مهمتها فرض وقف اطلاق النــار وحفظ الأمن والاشراف على تنفيذ اتفاقية القاهرة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطات اللبنانية ووضع تلك القوات تحت أمر رئيس الجمهورية اللبنانية لاتضح لنا أن اجراء كهذا لا يصـــدر الا عن دول يحكم علاقاتها قانون عام خاص بها » انظر المرجع السابق ، ص ٣٤ .

(٤٦) المرجع السابق .

(٤٧) هنــاك انحرافات عن هذه السياسة تتمثل فى استعانة بعض الدول العربيــة بقوات أجنبية لحمايتها : فعلى أثر نشوب ثورة العراق فى ١٤ يوليو (تموز) ١٩٥٨ ، استدعى الأردن قوات انجليزية ، ولبنان قوات امريكية . كذلك الأمر بالنســبة للكويت ابان مطالب العراق الاقليمية عام ١٩٦٠ حيث تم ارسال قوات بريطانية تم استبدالها بقوات أمن عربية .

ومؤخرا استدعت بعض الحكومات العربيــة مجموعة من الطائرات الامريكية لحمايتها بعد نشوب الثورة الايرانية ، واندلاع حرب الخليج . ونضيف الى ذلك اعلان بعض الدول العربية أو القيام فعلا بمنح تسهيلات عسكرية لقوات الدولتين العظمتين : الولايات المتحدة الأمريكية والاتحــاد السوفيتى .

(د) التمكن ــ وبشكل محدود ــ من وضع قواعد للتعامل مع العالم الخارجى بشأن القضية الفلسطينية • فهناك المقاطعة الاقتصادية لاسرائيل ، والتى تعد مصدر قلق لها ولأصدقائها ، وهناك أيضا الاجماع شبه الدولى على ضرورة منح الشعب الفلسطينى حقه فى تقرير مصيره ، هذا بالاضافة الى الدعم العربى لدول المواجهة مع اسرائيل، ولأهالى الأراضى العربية المحتلة •

(ه) وأخيرا يوجد حد أدنى من التنسيق فى المجالات العربية المختلفة ، يشهد عليه عدم الأختلاف البين فى نظم التعليم والصحة والشئون الاجتماعية وغيرها من مجالات عمل الجامعة العربية •

ان الجامعة ــ أيا كانت المصاعب التى تقابلها ، والفلسفة التى تستند اليها تبقى كرمز للتضامن العربى •

٣ ــ الصعوبات التى تواجه الأجهزة :

انجازات الجامعة ، والدلالات المستمدة منها ، لا يمكن أن تغفل وجوب النظر بعين الاعتبار الى الصعوبات التى تواجهها ومنها :

(أ) بالنسبة للاتفاقيات المبرمة فى اطار جامعة الدول العربية فالملاحظ « أن الدول الموقعة لهذه الاتفاقيات لم تكن جادة فى تنفيذ أحكامها ، بل كانت تعلم مسبقا أنها لن تنفذ الالتزامات المترتبة عليها ، أو أنه لن يكون هناك ، على الأقل ، أى رد فعل فى حالة عدم تنفيذها [٤٨] » •

(ب) « ان الاتفاقيات التى تقتصر على المبادىء العامة دون أن تمس نشاط الدول الأعضاء كانت تلقى موافقة من الكثيرين ،

---

(٤٨) الأستاذ الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٤٦٣ .

وكانت تسمح ، نظرا لعموميتها ، بالمرونة وبالتفسيرات المختلفة • أما الاتفاقيات التى حققت خطوات بناءة نحو التضامن الاقتصادى العربى ، كتلك التى أقامت السوق العربية المشتركة ، والصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، ومنظمة الدول العربية المصدرة للبترول ، فلم تنل سوى موافقة وتصديق عدد قليل من الدول الأعضاء ، وذلك خشية ما ترتبه هذه الاتفاقيات من التزامات محددة • مع أن هذه الالتزامات لا تكفى فى الواقع لتحقيق الوحدة العربية (٤٩) » •

ان هاتين الصعوبتين ترجعان — فى نظرنا — الى عدم وجود أداة فعالة لممارسة الرقابة فى جامعة الدول العربية ، والتى تعد المؤشر الحقيقى على تقدير مدى فعالية النصوص ، ودرجة التزام الدول بها ، والتأثير الذى تستطيع أن تمارسه المنظمات الدولية على الدول الأعضاء(٥٠) •

على أن الأمر يقتضى ليس فقط تقييم عمل أجهزة عمل الجامعة ، بل اعادة النظر فى ميثاقها (٥١) •

---

(٤٩) المرجع السابق .

(٥٠) انظر رسالتنا السابق الاشارة اليها ص ١٩٣ وما بعدها .

(٥١) حول تعديل ميثاق جامعة الدول العربية نحيل الى : مسالة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصاد بتونس ، مركز الدراسات والبحوث والنشر ، تونس ١٥ — ١٧ ابريل ١٩٨١ ، ص ٣٤٣ .

الفصل الثالث

منظمة الوحدة الأفريقية

من يتأمل فى القـارة الافريقية يجـد أن الوحـدات التى تضمها تكاد تتشابه تشابها كاملا فى خضوعها لظاهرتين متتاليتين : فمن ناحية كانت معظم افريقيا والى أوائل الستينيات من هذا القرن عبـارة عن مجموعة من المستعمرات تتقاسمها الدول الاستعمارية (أسبانيا — ايطاليا — بريطانيا — بلجيكا — فرنسا) ، ومن ناحية أخرى وبداية من التاريخ السابق بدأت هـذه الوحـدات تحصل على استقلالها الواحدة تلو الأخرى [1] • هـذان العصران المتتاليان : الاستعمار ثم الاستقلال أوجـدا رابطة للتضامن بين شعوب القارة الافريقية : ففى خضوعها للاستعمار قاست كل صنوف العبودية والتبعية والتأخر والاسـتغلال، وبحصولها على الاستقلال أصبح من(المُحتم عليها أن تحـافظ عليه وتدعمه • **من هنا فان المشاكل التى تعانى منها الدول الافريقية متماثلة فى طبيعتها ، وهى لا يمكن التصدى لحلها بصورة انفرادية**.! فاذا كانت هناك اطارات متعددة ، تمكنت عنطريقها الشعوب الافريقية[2] ، من ابراز رابطة التضامن فيما بينها سعيا لانهاء الاستعمار ، فان تدعيم الاستقلال بعد نيله ، ومواجهة مشاكل ما بعد الاستقلال تحتم هى الأخرى ايجاد

---

(١) لم يعد قائما من المستعمرات بصـفة خاصة الا اقليم ناميبيا . وتتمثل المشكلة الخاصة به فى تغليب وجهة نظر منظمة سوابو التى تناضل من أجل الاستقلال بتأييد من منظمة الوحدة الافريقيـة أو تلك التى تحاول حكومة اتحاد جنوب افريقيا فرضها . هذا الى جانب بعض الأقاليم قليلة العدد .

(٢) وهذا يدخل فى نطاق خطوات تكوين الشخصية الافريقية ، والتى نمت، عن طريق خلق نوع من التضامن بين الشعوب الافريقية بداية مما عرف بالجامعة الافريقية مرورا بالمؤتمرات الافريقية على مستوى الشعوب سواء منها القارى أو دون القارى .

حول تفاصيل هذه المرحلة نحيل الى رسالة الدكتور محمد الحسينى مصيلحى : منظمة الوحدة الافريقية من الناحيتين النظرية والتطبيقية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٦ ، ص ٢٠ وما بعدها .

اطار يضم الدول الافريقية ، ويستجيب لتطلعاتها • ويعزز من البحث عن مثل هذا الاطار صعوبة تواجه كيانات أو دول صغيرة تستطيع كل منها — انفراديا — التعايش والتعامل مع الدول ذات النفوذ والأطماع • فاذا ما أدركنا — أنه من مخلفات الأستعمار — أن تواجدت دول افريقية صغيرة المساحة أو قليلة السكان ، بات من الضرورى المضى قدما نحو تكوين اطار تنظيمى يجمع بين الدول الافريقية •

وهكذا فان الحقيقة الاقليمية الافريقية تتمثل فى وجود مجموعة من الدول حديثة العهد بالاستقلال سعت من خلال كفاح ونضال مستمرين الى الظفر بالحرية لها وللشعوب الاخرى التى تخضع للاستعمار ، ثم بدأت تواجه مجموعة من المشاكل بعد الاستقلال والتى تقتضى ضرورة وجود اطار للتعامل والتضامن فيما بينها أيا كانت طبيعته أو مداه •

ونلاحظ — بادىء ذى بدء — أنه فى بداية عهد الاستقلال ، وبالتحديد اعتبارا من الستينيات تعددت محاولات تكوين الاطار التنظيمى الافريقى • فكانت هناك مجموعات جزئية لا تضم الواحدة منها الا بعض الدول الافريقية وأهمها :

اتحاد مالى (٣) ، مجلس الوفاق (٤) ، اتحاد الدول الافريقية (٥) ،

---

(٣) تم انشاؤه عام ١٩٥٩ بين الدول التى كانت تخضع للاستعمار الفرنسى وهى السنغال — السودان الفرنسى (مالى لاحقا) — فولتا العليا — داهومى •

(٤) تم اقامة هذا الوفاق تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج عام ١٩٥٩ ؛ والذى ضم الى جانب ساحل العاج : النيجر — فولتا العليا — داهومى وهى مستعمرات فرنسية سابقة .

(٥) وكان يضم فى عضويته : غينيا — غانا — مالى اعتبارا من عام ١٩٦١ وانتهى بعد وقوع الانقلاب الذى أطاح بالرئيس الغانى نكروما .

منظمة الدار البيضـــاء (٦) ، منظمة الاتحاد الافريقى الملجاشى (٧) ، مجموعة مونروفيا (٨) .

الا أنه أصبح من الضرورى ايجاد اطار مشترك يضم كل الدول الافريقية ، وهو ما تمثل فى انعقاد مؤتمر رؤساء الدول الأفريقية فى اديس أبابا فى مايو ١٩٦٣ ، وعلى أثره تم انشـــاء منظمـــة الوحدة الافريقية .

ويتعين لدراسة منظمة الوحدة الافريقية التعرض للمسائل التالية :

الفلسفة التى تستند اليها المنظمة (المبحث الأول) .

أهداف ومبادىء المنظمة (المبحث الثانى) .

العضوية فى المنظمة (المبحث الثالث) .

أجهزة المنظمة (المبحث الرابع) .

تقييم المنظمة (المبحث الخامس) .

---

(٦) تم انشـــاء هذه المنظمة عام ١٩٦١ وكانت تشمل : المغرب — الجمهورية العربية المتحدة — غانا — غينيا — مالى — الحكومة المؤقتـــة للجزائر .

(٧) وهى التى تم تاسيسها ايضا عام ١٩٦١ بين الدول التى كانت خاضعة للاستعمار الفرنسى والبلجيكى أو ما كان يسمى بالدول الافريقية الناطقة بالفرنسية وهى : افريقيا الوسطى — الكونجو برازافيل — الكونجو ليوبولدفيل (زائير لاحقا) — السنغال — جابون — موريتانيا — داهومى — ساحل العاج — النيجر — الكميرون — تشاد — مدغشقر .

(٨) سميت هذه المجموعة بمجموعة مونروفيا نسبة لعاصمة ليبريا وهى كانت تضم الدول الافروملجاشية اضافة الى نيجيريا — اثيوبيا — ليبريا — سيراليون — الصومال — تونس .

المبحث الأول ـ الفلسفة التى تستند اليها المنظمة

تضم القارة الافريقية مجموعة من الدول لا تتجاوز عددها الخمسين وتجمع فيما بينها خصائص مشتركة تتمثل فى حداثة عهدها بالاستقلال ، وسعيها الدءوب من أجل تدعيمه ومواجهة مشاكل التخلف . واذا كانت هذه الخصائص تحتم وجود اطار تنظيمى للعمل المشـترك بين الدول الافريقية ، فانه سرعان ما تتعدد المنـاهج حول الفلسفة التى يجب الأخذ بها لتحقيق هذا العمل المشترك : فهل يجب أن يكون مثل هذا التنظيم مستهدفا تكريس وجود دول ذات سيادة كاملة ؟ أم ينبغى أن يتم تجاوز هذا المستوى من قواعد التعامل بين الدول الافريقية ليصل بها الى نوع من التكامل أو الوحدة وما يقتضيه ذلك من تقييد لسيادتها وصولا الى تحقيق هذا الهدف ؟

بصيغة أخرى هل يجب أن تسعى الدول الافريقية نحو الوحدة أم الانفصال ؟

المتتبع لمرحلة ما قبل انشاء منظمة الوحدة الافريقية يجد أن كلا من الاتجاه الوحدوى والاتجاه الانفصالى كان ماثلا ، ومعبرا عنه ابان التفكير فى تأسيس المنظمة . لذا يتعين عرض معالم الاتجاهين المذكورين (أولا) ، وما انتهى اليه الأمر (ثانيا) ثم ندلى بنظرة تقديرية للوضع القائم (ثالثا) .

أولا ـ الاتجاهان الوحدوى والانفصالى

يلاحظ ـ بادىء ذى بـدء ـ أن كلا الاتجـاهين الوحـدوى والانفصالى ـ برغم اختلاف الغـاية التى يسعى اليها كلّ منهما ـ الا أنهما يتفقان فى نقطة البدء والتى تتمثل فى وجود دول مستقلة ذات سيادة ينبغى أن يوجد اطار تنظيمى يجمع فيما بينها . ولكن ما هى طبيعة هذا الاطار أو المنظمة ؟ والى أين ينطلق عمل المنظمة الجديدة ؟ هذا هو محل الخلاف .

١ ــ الاتجاه الوحدوى :

وقد تزعمه رئيس غانا الراحل قوامى نكروما ، والذى كان يرى ضرورة أن تنشأ منظمة يتحقق من خلالها وجود دولة اتحادية فيدرالية (٩) ، أو ما يسمى بالولايات المتحدة الافريقية (١٠) .

ولم يكن هذا الاتجاه يستند على مجرد الرغبة فى تقليد تجارب أخرى ، أو التعلق بأهداب أمل عزيز المنال يدخل فى دائرة ما ينبغى أن يكون ، ولكن كان رأى الزعيم الافريقى الراحل أن تحقيق الوحدة الفورية بين الدول الافريقية **ضرورة حتمية** مراعاة للاعتبارات التالية :

(أ) ان اتحاد افريقيا هو السبيل الى محاربة الاستعمار الجديد .

(ب) ان اتحاد افريقيا الكامل هو الحل الوحيد للمنازعات على الحدود بين الدول الافريقية المتجاورة . فالوحدة الافريقية سوف تجعل من الحدود الحالية أوضاعا سقيمة البال .

(جـ) لا تستطيع افريقيا أن تجعل من مبدأ عدم الانحياز رابطة مذهبية حقيقية ما لم تدافع عن هذا المبدأ وهى فى موقف قوى ، وهذه القوة لن تتوافر لها الا فى ظل الاتحاد .

(د) ان الشعوب الافريقية تريد الاتحاد (١١) .

فى ضوء هذه الاعتبارات صاغ نكروما خطة لتحقيق الوحدة الافريقية الفورية (١٢) .

---

(٩) انظر الأستاذ الدكتور بطرس غالى ، منظمة الوحدة الافريقية : مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٥٤ .

10 — P.F. Conidec, R. charvin op. cit, p. 364.

(١١) الأستاذ الدكتور بطرس غالى ، المرجع السابق ص ٧٢ــ٧٣ .

(١٢) المرجع السابق ص ٧٣ .

٢ ــ الاتجاه الانفصالى :

وهذا الاتجاه ينبع من حقيقة التفاوت والتنوع القائمين بين الدول الافريقية ، خصوصا مع اتساعها الهائل (١٣) • واذا كان هذا الاتجاه تسيطر عليه **اعتبارات موضوعية** ، فانه لا يخفى على أحد أنه كان تغذيه بالذات ــ الدول التى كانت مرتبطة بالدول الاستعمارية لا سيما دول المجموعة الافريقية الناطقة بالفرنسية ، وفرنسا لا ترغب فى رؤية افريقيا متآلفة فى حركتها وبالتالى تضيع عليها فرص التدخل المتتالى فى شئونها • وأيا كانت بواعث الاتجاه الانفصالى فان تحقيقه يتطلب مجرد اقامة منظمة للتعاون الاختيارى بين الدول الافريقية ، تسعى الى مجرد التنسيق فيما بينها •

ثانيا ــ المحاولة الظاهرة للميثاق للتوفيق بين الاتجاهين وسيادة الاتجاه الانفصالى

ادى الشروع فى صياغة ميثاق منظمة الوحدة الافريقية فى مايو ١٩٦٣ ، تعددت الآراء حول الاتجاه الذى ينبغى أن يأخذ به الميثاق المنشود •

وبمطالعة نصوص ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، والموقع فى الخامس والعشرين من مايو ١٩٦٣ فى مدينة اديس أبابا ، والتى تم اختيارها مقرا للمنظمة ، نستطيع أن نقرر أنه حاول التوفيق الى حد ما بين الاتجاه الوحدوى والاتجاه الانفصالى • غير أن هذه المحاولة تبدو ــ لنا ــ **ظاهرية أكثر منها حقيقية** •

---

(١٣) المرجع السابق ص ٧٤ . وينقل الأستاذ الدكتور غالى عن رئيس جمهورية الكونجو (برازافيل) السابق فوليير قوله « ان وحدة افريقا يجب الا تدفعنا الى نسيان حقيقة التفاوت والتنوع فيها ، لا سيما وأنها قارة ضخمة ، فحتى الآن لم تستطع اى قارة ، سواء اكانت اوربا ام امريكا ام آسيا ، أن تنشىء حكومة قارية ، أو أن تكون دولة واحدة او أن تشكل امة واحدة .

فقد يبدو لأول وهلة نظرا لوجود بعض النصوص ، أننا بصـــدد منظمة وحدوية الاتجاه ، ولكن بتمعن النظر فى نصوص أخرى ؛ وذات أهمية نجد أن الاتجاه الانفصالى هو الذى كتب له الانتصار • وهكذا فلا بد من عرض المظاهر الوحدوية ، والمظاهر الانفصالية للتدليل على هذه النتيجة :

١ ــ مظاهر الاتجاه الوحدوى : وتتمثل فى :

ــ ما جاء فى الديباجة من أن الدول الافريقيــة بانشائها منظمة الوحدة الافريقية فانها « بارادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبنا (شعوبها) والتعاون بين دولنا (دولهم) استجابة لآمال شـــعوبنا (شعوبهم) فى تدعيم الأخوة والتضامن فى نطاق وحدة أكبر تتخطى جميع الاختلافات القومية والاقليمية » •

ــ ان أول الأهداف التى تسعى الى تحقيقها المنظمة ــ طبقا لنص المادة الأولى ــ دعم وحدة دول افريقيا وتضامنها •

ان النص على هدف الوحدة الافريقيــة له أهمية من حيث أنه يسعى الى الاشارة الى الغاية من العمل الافريقى المشترك ، ويستجيب للاتجاه الوحدوى • وميثـــاق منظمة الوحدة الافريقية وفقـــا لهـــذه النصوص ، يتفوق على ميثاق جامعة الدول العربية ، والذى لم ينص ــ كما رأينا ــ على هدف الوحدة العربية بصورة صريحة •

ومع ذلك فان الاتجاه الوحدوى يصبح بعيد المنال ، ان لم يكن صعب التحقيق مع وجـــود نصـــوص تبرهن على الأخـــذ بالاتجـــاه الانفصالى •

---

(١٤) وضع امام مؤتمر وزراء الخارجية السابق لانعقاد مؤتمر ملوك ورؤساء الدول الافريقية والذى اقر الميثـــاق الحالى ، كلا من ميثاق الدار البيضاء ، وميثاق لاجوس ، واقتراح الرئيس نكروما ، ومشروع من جانب الحكومة الأثيوبية .

٢ ــ مظاهر الاتجاه الانفصالى :

ــ ما جاء بالديباجة من أن المنظمة تم انشاؤها من أجل المحافظة على سيادة الدول الأعضاء •

ــ اعتبــار التنسيق والتعاون بين الدول ــ طبقــا لنص المادة الأولى (ب) ــ الهدف من نشاط المنظمة • أى أن الهدف ليس توحيد سياسات الدول بل هو مجــرد التنسيق ، وفارق كبير بين التنسيق وما يتطلبه من مجرد الاتفاق على حد أدنى من المسائل المتعلقة بأهداف متواضعة ووسائل محدودة ، والوحدة وما تقتضيه من تنفيذ سياسة موحدة تشمل الأهداف والوسائل معا وصولا الى الاندماج ، والانصهار التام فى بوتقة واحدة •

ــ اعتبار المساواة فى السيادة واحترام سيادة كل دولة عضو من أهم المبادىء التى تسير عليها المنظمة الوليدة (المادة الثالثة الفقرات ١ ، ٢ ، ٣) • وبذلك فان منظمة الوحدة الافريقية تبقى أسيرة ارادات الدول الأعضاء ، ولا توجد فرصــة لتوحيدها نظرا لحظر المســاس بسياداتها •

ــ تؤكد الممارسة وبعد أكثر من عشرين عاما من انشاء المنظمة ، أنه لم تتخذ أية خطوة وحدوية ، ولا حتى مجرد اتخاذ خطوات بتكوين قواعد سلوك موحدة فى مجال من مجالات العمل الافريقى المختلفة •

أمام هذه النصوص والممارسات ، والى جانب ما سنراه لاحقا ، يظهر لنا أن الاتجاه الانفصالى نظريا وعمليا هو الذى يسيطر على منظمة الوحدة الافريقية ، ويعد بالتالى الفلسفة التى تستند اليها •

ثالثا ــ نظرة تقديرية

ان الاتجاه الانفصالى ، والمتمثل فى التمسك المفرط بسيادة الدول كفلسفة تستند اليها منظمة الوحدة الافريقية ، ليس مجرد انتقــاء

اختيــاری لاتجــاه آخر ، بل ــ هو فى الحقيقة ــ **انعكاس وترجمة لحقيقة أكبر اتساعا وأكثر رسوخا** ، وهى أن نقطة البدء لمعالجة شئون القارة الافريقية تتمثل فى أن الاستقلال وحده ــ ولأجيــال متعاقبة ، وبتضحيات غالية ــ كان الهدف الأسمى لكل شعب افريقى • بل لم يسبق أن توحدت ــ وهذا بخلاف الدول العربية ــ الدول الافريقية •

لذا فان السيادة والحفاظ عليها تصبح أمرا غير قابل للمساس تحت أى مبرر • حقا ــ وكما يرى الأســتاذ الدكتور بطرس غالى ــ « ان الدول الافريقية كلما نمت وقويت داخل حدودها السياسية صعب ادماجها فى غيرها من الدول ، خلافا لما اذا كانت حديثــة التكوين ، حديثة الاستقلال ، غير مستكملة للنمو ، اذ يســهل فى هذه الحالة ادماجها فى دول افريقية أخرى » وان « نظام أديس أبابا القائم على مفهوم الدول الافريقية ذات السيادة من طبيعته أن يساعد على ازدياد التجزأة ، فكلما تخلص اقليم افريقى من الاستعمار ازداد عدد الدول الافريقية المستقلة ، وبالتالى ازدادت مساوىء التجزؤ تهديدا للوحدة الافريقية » (١٥) •

ولكن الاعتبارات التى تدفع الدول الافريقية الى التمسك المتزمت بسيادتها تجب ــ فى رأينا ــ هذا الحقيقة ، ومثل هذه الدول لن تبدأ فى تغيير اتجاهها هذا الا بعد مرور سنوات عديدة ، ويوم أن تدرك حتمية تقييد سياداتها ولو جزئيــا مراعاة لاعتبارات أكثر ضرورة ، واستجابة لحقائق العصر ، ولعل تجربة الدول الأوربية خير شاهد على ما نقول ونتوقع • اذ أن هذه الدول بعــد قرون من التفكك ، بل من الحروب الضارية ، اضطرت مؤخرا الى تقييد سيادة كل منها فى اطار الجماعات الأوربية ،من أجل تحقيق المصالح المشتركة لها •

---

(١٥) المرجع السابق ، ص ١٥٥ ــ ١٥٦ •

المبحث الثــانى

أهداف ومبــادىء المنظمة

فى ضوء تعرضنا للفلسفة التى تســتند اليها منظمة الوحــدة الافريقية ، وما انتهينا اليه من أن هدف الوحدة المنصوص عليه فى مقدمة أهداف هذه المنظمة لا يعدو أن يكون مجرد ارضاء لبعض الدول دون أن يتضمن الميثاق من المبادىء ما يمكن من تحقيق هذا الهدف ، فاننا نستطيع أن نقرر — أنه بخلاف هدف الوحدة البعيد المنال — فان هناك ثلاثة أهداف تعمل منظمة الوحدة الافريقية على تحقيقها : هدف تاريخى ، هدف داخلى ، وهدف خارجى • وكل هدف منها يقتضى وجود مبادىء ملازمة ومتناسقة لمضمونه على النحو التالى :

أولا — الهدف التاريخى : تحرير القارة الافريقية وتدعيم حرية شعوبها — مبدأ مساعدة الشعوب المستعمرة

وقد تم النص على هذا الهدف فى كل من ديباجة الميثاق (١٧) ، والمادة ٢ / ١ / د (١٨) • ويجىء النص على هدف انهاء الاستعمار كاستجابة منطقية وطبيعية للموجات المتتاليــة والمتلاحقة من حركات النضال والكفاح من أجل الحصول على الاستقلال • بل ان القومية الافريقية — ان جاز الانتهاء الى تقرير وجودها — تبدأ من الاقتناع بهذا الهدف :

---

(١٧) وقد ورد فى البند الأول منها « حق جميع الشعوب فى البت فى مصيرها » وفى البند الثانى « الحرية والمساواة والعدالة والكرامة » وفى البند السادس « ومكافحة الاستعمار الجديد فى أشكاله كافة » .

(١٨) بالنص على « القضاء على الاستعمار على جميــع أشكاله فى افريقيا » .

La lutte contre le colonislisme est le point de départ du panafricanisme et sa raison d'être. (١٩)

ومن أجل تحقيق هذا الهدف التزمت الدول الافريقية ـ صراحة وفى صلب الميثـاق بأن تتعهد بالعمل على « التفانى المطلق فى سبيل قضية التحرر التام للأراضى الافريقية التى ما زالت تابعة (٢٠) أى أن هنالك **مبدأ ثابتا** يجب أن تسلكه الدول الافريقية **بمساعدة الشعوب التى لم تنل استقلالها** أيا كان شكل هذه المساعدة .

ومع أهمية هذا الهدف ، فانه يعد ـ فى نظرنا ـ **ذا طبيعة تاريخية** بمعنى أن نيل كل المستعمرات لاستقلالها ، يجعل من هذا الهدف مجرد الخطوة الى مرحلة مجيدة ومؤثرة من تاريخ الشعوب الافريقية ، بحيث أن بانجازه (٢١) تقتصر مهمة الدول الافريقيـة على تحقيق الأهداف الأخرى لمنظمة الوحدة الافريقية ما تقتضيه من الالتزام بمبادىء معينة

ثانيا ـ هدف داخلى : التعاون بين الدول الافريقية المبادىء الموجهة له

نص على هدف التعـاون بين الدول الافريقيـة كل من المواد

---

(١٩) الأستاذ الدكتور بطرس غالى :
Boutros Boutros Ghali, Le système régional africain, in Régionalisme et universalisme..., Colloque de Bordeaux, op. cit p. 68.

(٢٠) المادة ٣/٦ .

(٢١) الا اذا اعتبرنا الاستقلال السياسى لا يكفى بمفرده للتقرير بانهاء الاستعمار ، حيث يتطلب الأمر ضرورة تحقيق الاستقلال الاقتصادى وهو ما يدخلنا فى أمور اكثر تعقيدا .

٢ / ١ / ب (٢٢) ، ٢ / ٢ (٢٣) •

ان هذا التعاون ، وفى مختلف المجالات يعد المحك الفعلى لاثبات فاعلية المنظمة • وهى ــ كاطار تنظيمى ــ يجمع بين الدول الافريقية ينبغى أن تدفع وتقوى من خطوات التعاون فيما بينها •

واذا قمنا باستبعاد دور منظمة الوحدة الافريقية فى العمل على انهاء الاستعمار ، فانه ستبقى مهمة انجاز التعاون بين الدول الأعضاء بمثابة المهمة الرئيســـية للمنظمة • بل ان **التحدى الأكبر** فى السنوات القادمة ، ومع تصـــاعد حدة مشاكل التخلف يكمن فى مجال التعاون الافريقى •

لذا فان واضعى الميثاق قد أحسنوا صنعا بأن نصوا فى ديباجته على مسئوليتهم فى توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية لقارتهم فى سبيل تقدم شعوبهم التام فى مجالات النشاط الانسانى (٢٤) • من أجل ذلك فان لديهم اندفاعا بارادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبهم والتعاون بين دولهم (٢٥) •

---

(٢٢) وذلك بالنص على ان من اهداف المنظمة « تنسيق وتقــوية تعاونها وجهودها لتحقيق حياة افضل لشعوب افريقيا » .

(٢٣) حيث تقوم الدول الأعضاء بتنسيق سياستهم العامة ويعملون على التوفيق بينهم ، وخاصة فى الميادين التالية :

(أ) التعاون السياسى والدبلوماسى .

(ب) التعاون الاقتصادى ، بما فى ذلك النقل والمواصلات .

(جـ) التعاون التربوى والثقافى .

(د) التعاون الصحى والرعاية الصحية والتغذية .

(هـ) التعاون على الدفاع والأمن .

(٢٤) البند ٣ من الديباجة .

(٢٥) البند ٤ من الديباجة .

واذا كان هدف التعاون بين الدول بما يتضمنه من تنسيق للجهود يعد من أقل مستويات العلاقات المتعددة الأطراف تواضعا ، فحسبنا أن نشير الى أنه فى المراحل الأولى لنيـل الشعوب استقلالها ، وبدء نشاط منظمة وليدة ، فان مجرد تحقيق التعاون — اذا تم — يعـد — فى رأينا — انجازا حقيقيا نحو التقدم الى مرحلة أو مستوى أعلى من العمل المشترك فى صيغة التكامل أو ما يجاوزها من صيغ أخرى .

ومع النص على هدف التعاون ، فان هناك مجموعة من المبادىء يتعين الالتزام بها من أجل تحقيقه .

المبادىء التى توجه هدف التعاون :

تعد المبادىء الموجهة لمنظمة الوحدة الافريقية فى سبيل تحقيق هدف التعاون من أهم السبل التى تحكم نشاط المنظمة من الناحيتين النظرية والعملية . هى تشمل :

١ — مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع الدول الأعضاء [٢٦] :

حيث لا توجد هيمنة أو مركزا ممتازا يتم تقريرها أو الخضوع لها لدولة على أخرى . فكل الدول متساوية فى الحقوق والواجبات . ويترتب على هذا المبدأ مجموعة من المبادىء المكملة له .

(أ) عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء [٢٧]

(ب) الاستنكار المطلق لأعمال الاغتيال السياسى فى جميع صوره ، وكذلك ألوان النشاط الهدام الذى تقـوم به دول مجاورة أو أى دول أخرى [٢٨] .

---

(٢٦) المادة ١/٣ .
(٢٧) المادة ٢/٣ .
(٢٨) المادة ٥/٣ .

(ج) احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها وحقها الثابت فى استقلال كيانها [٢٩] .

ويتصل بهذا المبدأ مسألة مدى الاعتراف بالحدود القائمة بالنظر الى أنها قد لا تطابق الواقع ، حيث أنها — فى غالبية الحالات — حدودا مصطنعة أقامها الاستعمار ، لذا فما هو الوضع بالنسبة للادعاء أو المطالبات الاقليمية بتعديل الحدود ؟

يلاحظ الأستاذ الدكتور بطرس غالي أن مبدأ استمرارية الحدود على وضعها الحالي وفقاً لقاعدة أن واضع اليد يجب أن يستمر في حيازته ما دامت سليمة خالية من العيوب Uti possidetis لم ينص عليه خوفاً من أنه لن يحوز الموافقة الجماعية للدول المجتمعة في أديس أبابا للنظر في إقرار ميثاق المنظمة، وأن التيار الذي ساد المؤتمر كان يرمي إلى الابقاء على الحدود بدون أي تعديل[٣٠].

ان هذا الاتجاه يعد — فى رأينا — ترجيحا لاعتبارات الاستقرار Stabilité على اعتبارات العدل أو الانصاف equité

٢ — مبدأ التسوية السلمية للمنازعات عن طريق التفاوض أو الوساطة أو التحكيم [٣١] :

حيث أن الالتجاء الى استخدام القوة منهى عنه أصلا فى العلاقات الدولية [٣٢] ، فيجب من باب أولى أن يسود فى العلاقة الاقليمية وما تتضمنه من روابط أكثر متانة للتضامن بين الدول الأعضاء .

---

(٢٩) المادة ٣/٣ .

(٣٠) الأستاذ الدكتور بطرس غالى ؛ المرجة السابق ؛ ص ٧٠ .

(٣١) المادة ٣/٤ .

(٣٢) انظر الدكتور مصطفى سلامة حسين ؛ العلاقات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢١٧ وما بعدها .

ثالثا ـ هدف خارجي : التعاون الدولي ومبدأ عدم الانحياز

ان أكثر الدول حاجة للتعاون الدولي الدول الافريقية : فهي من ناحية في أمس الحاجة الى المساندة الدولية لجهودها من أجل مواجهة مشاكل التخلف ، ومن ناحية أخرى ففي التعاون الدولي وما يستلزمه من الالتزام بمبادىء معينـة ما يمكنها من الحفاظ على اسـتقلالها وتدعيمه • ومن هنا ينبع ادراك الدول الافريقية لأهمية التعاون الدولي والنص عليه كهدف من أهداف منظمة الوحدة الافريقية (٣٣) • ويتجلى ذلك في الايمان بميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، الاعلان العالمي لحقوق الانسان وما تضمناه من مبادىء لاقامة صرح التعاون الدولي السلمي •

ويخضع التعاون بين الدول الافريقية **لمبدأ عدم الانحياز** (٣٤) • ان التمسك بهذا المبدأ في السياسة الخارجية لهذه الدول يمثـل احدى سمات التنظيم الدولي الافريقي (٣٥) • بل ان الدول الافريقية ـ وكما سنرى ـ أكثر الدول تمسكا بهذا المبدأ •

المبحث الثـالث

العضوية في المنظمة

تثير العضوية في منظمة الوحدة **الافريقية** مسألتين الأولى عن الشروط الواجب توافرها لقبول وانضمام الدول اليها ، والأخرى تتعلق بمسألة تمثيل الدول لدى المنظمة •

١ ـ شروط الانضمام للمنظمة

الى جانب الدول الأصـلية ، والتي قامت بالاشـتراك في مؤتمر

---

(٣٣) البند د الثامن من الديباجة ، والمادة ٢/١/هـ من الميثاق .

(٣٤) المادة ٧/٣ .

(٣٥) الأستاذ الدكتور بطرس غالي ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

اديس أبابا عام ١٩٦٣ ، وأقرت ، وصدقت على ميثاق المنظمة (٣٦) .
فان انضمام الدول بصفة لاحقة الى المنظمة يلزم لاتمامه توافر مجموعة من الشروط ، تحكمها المادة ٢٨ من الميثاق ، والتى تنص على « ١ — يجوز لكل دولة افريقية مستقلة ذات سيادة ، أن تبلغ الأمين العام الادارى فى أى وقت ، برغبتها فى الانضمام الى هذا الميثاق .
٢ — يقوم الأمين العام الادارى عند تسلم مثل هذا الاخطار بإرسال نسخة منه الى جميع الدول الأعضاء ، ويتقرر قبول العضوية بالأغلبية المطلقة للدول الأعضاء ، وتقوم كل دولة عضو بابلاغ قرارها فى هذا الشأن الى الأمين الادارى ، وهذا يقوم بدوره عند تلقى العدد اللازم من الأصوات بابلاغ القرار الى الدولة المعنية » .

واضح من هذا النص أنه يشترط لقبول دولة فى عضوية منظمة الوحدة الافريقية أن تكون أولا دولة افريقية (٣٧) ، ومستقلة ذات سيادة (ثانيا) ، وأن يتم ابلاغ الأمين العام برغبتها فى هذا الانضمام (ثالثا) والتى لا تصبح عضوا فى المنظمة الا بموافقة الأغلبية المطلقة للدول الأعضاء بعد اخطار الأمين العام لها بذلك (رابعا) .

وقد يبدو أن التحقق من توافر هذه الشروط هو من السهولة بمكان ، ولكن الممارسة تبين أن البحث عن شروط الانضمام هذه قد

---

(٣٦) بالنسبة للدول الأصلية فيحكم وصفها نص المادة ٢٤ من الميثاق الذى ينص على « ١ — لجميع الدول الافريقية المستقلة ذات السيادة أن توقع هذا الميثاق . وتقوم الدول الموقعة بالتصديق عليه طبقا لاجراءاتها الدستورية . ٢ — الوثيقة الأصلية وهى تحرر بلغات افريقية أن أمكن وباللغتين الانجليزية والفرنسية ، وجميع أصولها معترف بصحتها على السواء تودع لدى حكومة اثيوبيا وتقوم هذه بارسال نسخ معتمدة من هذه الوثيقة الى جميع الدول الافريقية المستقلة ذات السيادة . ٣ — تودع وثائق التصديق لدى حكومة اثيوبيا ، وتقوم هذه بتبليغ جميع الدول الموقعة على الميثاق بهذا الايداع » .

(٣٧) والمقصود بالافريقية : الدول التى تقع داخل القارة الافريقية ومالاجش (مدغشقر) والجزر المجاورة للقارة .

يسبب أزمة لمنظمة الوحدة الافريقية ، بل كاد يطيح بها فى عام ١٩٨٣ •
ويرجع الأمر فى ذلك أن الأمين العام للمنظمة قد تلقى طلبا للانضمام من جانب ممثل الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية [٣٨] •
وقام بابلاغ الدول الأعضاء بذلك الطلب ، ولما كانت الأغلبية المطلقة للدول الافريقية قد اعترفت رسميا بهذه الجمهورية فلقد دعا الأمين العام ممثلها لأخذ مكانه كدولة عضو فى اجتماعات المنظمة وذلك عام ١٩٨١ • وهنا ثارت أزمة حادة تتمحور حول مجموعة من المسائل القانونية • وهل الأغلبية المطلوبة يتم الاعتداد بها بمجرد تقديم العضوية ، أم يجب أن تكون هناك فعلا دولة مكتملة الأركان ؟ للبحث بعد ذلك فى مدى توافر الأغلبية اللازمة لقبولها ؟

ولقد ترتب على مشكلة قبول الجمهورية الصحراوية أن قاطعت مجموعة من الدول أعمال المنظمة ، وامتدت آثار هذه المشكلة الى مؤتمر القمة الافريقى التاسع عشر الذى كان مقررا انعقاده فى العاصمة الليبية طرابلس • واذا كان اشتراك الجمهورية الصحراوية سببا من أسباب تأجيل المؤتمر ، فانه قد تم التوصل — كما سنرى — الى حل مؤقت بمقتضاه قام ممثل الجمهورية الصحراوية بالامتناع الاختيارى عن حضور اجتماعات المنظمة رغبة فى عدم تجميد نشاطها ، وسعيا لحصول على بعض المزايا • وهكذا فان المشكلة تبدو — لنا — **سياسية أكثر منها قانونية** ، وهذا وضع — كما سنرى — يؤثر على فاعلية المنظمة موضع البحث •

---

(٣٨) وهذه الجمهورية ينضوى تحت لوائها جبهة تحرير الصحراء الغربية (البوليساريو) والتى تقاوم — عسكريا وسياسيا — ضم المغرب لاقليم الصحراء الغربية بعد جلاء اسبانيا عنه عام ١٩٧٥ . انظر بشأن مشكلة قبول الدول الجديدة فى منظمة الوحدة الافريقية :

Bennouna (M.), L'admission d'un nouveau membre à l'O.U.A. A.F.D.I, 1981, p. 193 et suiv.

٢ ــ الادعاء بأهلية تمثيل الدول الأعضاء :

تتعرض الدول الافريقية من آن الى آخر الى تغييرات تمس نظام الحكم ، بتغيير من يعبر عن ارادتها دوليا • ويحدث فى حالات متعددة تنازع بين نظام الحكم الجديد ، والنظام القديم فى الادعاء بأهلية تمثيل الدولة التى ينتميان اليها أمام المنظمات الدولية ، ومنها منظمة الوحدة الافريقية •

وبمطالعة نصوص الميثاق لا نجد أية اشارة الى حل هذا التنازع • وهنا نلمح وجود اعتبارين متعارضين :

الاعتبار الأول : أنه يمتنع على الدول الأعضاء ــ وفقا لنص المادة ١/٢ من الميثاق ــ التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء ، وبالتالى ينبغى عدم مناقشة من له أهلية تمثيل الدول لدى المنظمة •

الاعتبار الآخر : هناك سابقة منذ مؤتمر القمة الافريقى الثانى المنعقدة فى القاهرة عام ١٩٦٤ حيث قرر المؤتمر رفض تمثيل مويس تشومبى كممثل لجمهورية الكونجو ليوبولد فيل (زائير) • أى أن المؤتمر المذكور له أن يناقش مسألة أهلية تمثيل الدول •

ولقد ثارت المشكلة مرة أخرى لدى تمكن حسين حبرى من السيطرة على ناجامينا عاصمة تشاد • حيث نازعه فى تمثيل تشاد لدى المنظمة حكومة الوحدة الوطنية والتى كان يرأسها جوكونى عويضى ، والذى طردته قوات حبرى الى شمال تشاد • وقد أيدت الحكومة الليبية تمثيل عويضى لدى المنظمة فى الفترة السابقة محاولة انعقاد مؤتمر القمة الافريقى فى طرابلس فى صيف ١٩٨٢ • اذا كان هذا الموقف ــ الى جانب عوامل أخرى ــ كادت تشل من نشاط المنظمة ، فلقد أمكن التوصل الى حل وسط بمنح حكومة حبرى صفة تمثيل تشاد ، اعترافا بالأمر الواقع •

والمسألة – كما سنرى – حقيقتها **اثارة لاعتبارات سياسية أكثر منها تمسكا باعتبارات قانونية** (٣٩) .

المبحث الرابع

أجهـــزة المنظمـــة

السمة العامة لأجهزة منظمة الوحدة الافريقية تتمثل فى أنها تتشكل وتعمل فى اطار الفلسفة التى تحكم المنظمة . وهى – كما رأينا – تكمن فى تكريس الاتجاه الانفصالى بالتمسك التام بسيادة الدول الأعضاء . فلا غرو أن تعكس هذه الأجهـزة هذه المعطية وتتجاوب معها . لذا فلا يخرج دور أجهزة المنظمة عن ارتباطها التام بارادة الدول الأعضاء فى كل نشاطها سواء بالنسبة للسعى نحو تحقيق الأهداف أو بالنسبة للالتزام بالمبادىء الواردة فى الميثاق .

فى ضوء هذه الملحوظة يمكن أن نتصدى لدراسة أجهـزة منظمة الوحدة الافريقية وهى : مؤتمر رؤساء الدول والحكومات – مجلس الوزراء – الأمانة العامة – لجنـة الوساطة والتوفيق والتحكيم – اللجان المتخصصة (٤٠) .

---

(٣٩) يتعلق بنظام العضوية البحث فى مســألة الانسحاب ، والتى يحكمها نص المادة ٣٢ من الميثاق والتى تنص على ان « اية دولة ترغب فى الانسحاب من المنظمة تقدم تبليغا كتابيا بذلك الى الأمين العام الادارى . ولا يطبق هذا الميثاق على الدولة المبلغة الا بعد انقضاء عام واحد من تاريخ التبليغ ، ما لم تسحب تبليغها خلال هذا العام وبذلك يبطل انتماؤها الى المنظمة ، وسيطبق هــذا النص على المغرب التى اعلنت انسحابها من المنظمـــة فى نوفمبر ١٩٨٤ احتجاجا على قبــول الجمهورية الصحراوية بالمنظمة .

(٤٠) المادة السابعة من الميثاق .

أولا ــ مجلس رؤساء الدول والحكومات

يعد مجلس أو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الافريقية الجهاز الأعلى للمؤتمر (٤١) • بل ان هناك اتجاها واضحا نحو جعل الكلمة الوحيدة فى افريقيا لرؤساء الدول الافريقية (٤٢) • ويمكن أن نفسر ذلك من ناحية بالمستوى الرفيع للتمثيل فى المجلس المذكور اذ أنه يتألف من رؤساء الدول والحكومات أو من ممثليهم المعتمدين (٤٣) ، وهؤلاء القادة من ناحية أخرى هم عصب وأساس السلطة فى دولهم نظرا لأن الغالبية العظمى من الدول الافريقية ــ شأنها فى ذلك شأن دول العالم الثالث ــ تسيطر على مقاليد الحكم فيها نظم غير ديمقراطية (٤٤) •

ويلزم لدراسة مجلس رؤساء الدول والحكومات التعرض للمسائل التالية : اختصاصاته ــ نظام التصويت المتبع ــ أدوار انعقاده •

١ ــ الاختصاصات :

منحت المادة الثامنة من الميثاق مجلس رؤساء الدول والحكومات **اختصاصا شاملا** يهيمن بمقتضاه ويوجه نشاط مختلف أجهزة المنظمة فهو « يقوم بمناقشة المسائل ذات الأهمية المشتركة لافريقيا » • وتحت طائلة هذا الاختصاص يستطيع المجلس أن يتصدى ببحث كل المسائل السياسية وغير السياسية ، التنظيمية والموضوعية • ولكن يتبقى أن نذكر بأن هذا الاختصاص تتم ممارسته فقط من أجل « تنسيق السياسة العامة للمنظمة » •

---

(٤٠) المادة الثامنة من الميثاق .

(٤٢) الأستاذ الدكتور بطرس غالى ، منظمة الوحدة الافريقية ، المرجع السابق ص ١١٩ .

(٤٣) المادة الثامنة من الميثاق .

(٤٤) انظر : الدكتور مصطفى سلامة حسين ، المرجع السابق ، ص ٥٤ .

والى جانب هذا الاختصاص الشامل ، هناك مجموعة محددة من الاختصاصات أهمها :

(أ) رسم الخطوط العريضة للسياسة العامة التى يباشر تنفيذها مجلس الوزراء •

(ب) الموافقة على القرارات التى يتخذها مجلس الوزراء •

(ج) انشاء أجهزة فرعية أو ادخال تعديلات على تكوين الأجهزة القائمة أو على اختصاصاتها [٤٥] •

(د) تعيين الأمين العام للمنظمة (المادة ١٦) •

(هـ) تفسير الميثاق (المادة ٢٧) •

(و) القيام بوضع لائحته الداخلية (المادة ١١) •

٢ ــ نظام التصويت :

وضعت المادة العاشرة من الميثاق القواعد الواجب اتباعها لدى التصويت فى المجلس وهى :

ــ لكل دولة عضو صوت •

ــ تصدر جميع القرارات بأغلبية ثلثى أعضاء المنظمة •

ــ يبت فى المسائل المتصلة بالاجراءات بالأغلبية المطلقة ، وبقرر ما اذا كانت مسألة ما ذات صبغة اجرائية بأغلبية مطلقة لأعضاء المنظمة •

---

(٤٥) الأستاذ الدكتور بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ •

ويلاحظ أن قرارات المؤتمر ليست لها أثر الزامى اذ هى مجرد توصيات [٤٦] •

٣ ــ أدوار انعقاد المجلس :

برغم أن مسألة أدوار انعقاد مجلس رؤساء الدول والحكومات تعد ذات طبيعة اجرائية حيث تنص المادة التاسعة من الميثاق على وجوب انعقاده مرة على الأقل كل عام بناء على طلب أية دولة عضو ، وموافقة أغلبية الدول الأعضاء ، مع امكانية اجتماعية فى دورات غير عادية ومع ذلك فان المسألة تكتسب **أهمية خاصة** نظرا لأن هناك تناوبا لأماكن انعقاد المجلس ، وما يثيره ذلك بالتبعية من مشاكل •

فيجب على كل مجلس قبل انتهاء اجتماعاته أن يحدد مكان الانعقاد التالى وتاريخه • واختيار هذا المكان قد يكون له **مغزى سياسى** اذ أن الدولة التى سيقع عليها الاختيار لتكون مكانا للانعقاد ، تمنح رئاسة المنظمة الى حين انعقاد المؤتمر فى الدورية التالية ، ويترتب على ذلك أن تكون رئيسها المعبر عن القارة الافريقية على المستوى الدولى • من هنا يكتسب هذا الرئيس وضعا هاما • فهو يمثل القارة فى الاجتماعات الدولية (الجمعية العامة للأمم المتحدة) ، ويصدر التصريحات بمناسبة التطورات الدولية باسم القارة الافريقية • ومن هنا قد تحدث بعض الأزمات مثل الأزمة التى أحدثها اختيار العاصمة الليبية طرابلس مكانا لانعقاد المؤتمر التاسع عشر لمجلس رؤساء الدول والحكومات عام ١٩٨٢ • فالمؤتمر الذى كان مزمعا انعقاده واجه صعوبات متعددة أدت الى تأجيله مرتين ، ثم انعقاده أخيرا ، وحلا للمشاكل فى اديس أبابا ــ مقر المنظمة ــ فى يونيو ١٩٨٣ • وبمراجعة الأحداث التى عاصرت الدورة التاسعة عشر لمؤتمر القمة الافريقى ، يتسنى ــ لنا ــ أن نقرر أن المشكلة لم تكن تتعلق بعضوية الجمهورية

---

(٤٦) — Simone Dreyfus, Droit des relations internationales, Cujas, Paris, 1981, p. 299.

الصحراوية ، أو بمن يمثل تشاد ، وانما ترجع الى معارضة بعض الدول الافريقية لرئاسة العقيد معمر القذافى لمنظمة الوحدة الافريقية (٤٧) ، اذا تم انعقاد دورة المجلس فى طرابلس (٤٨) .

ويتصل بمسألة أدوار انعقاد المجلس المشكلة الخاصة بحضور الرؤساء الأفارقة الاجتماعات . اذ أنه من الملاحظ ــ برغم عدم الزامية القرارات الصادرة عن المؤتمر ــ ضعف نسبة حضور هؤلاء القادة لاجتماعات القمة الافريقية ، وهذا الأمر يؤثر ــ بشكل عام ــ على الأهمية التى تمنح للمؤتمر ونتائجه (٤٩) .

أمام هذه الظاهرة ، وغيرها من الظواهر كصعوبة الاتفاق على اختيار مكان الاجتماع ، وتركيز السلطة فى مجلس الرؤساء ــ يوجه البعض الانتقادات الى هذا الجهاز (٥٠) .

والواقع أن مثل هذه الانتقادات يجب تحليلها وفحصها بعناية .

---

(٤٧) يضاف الى ذلك أن المتحدث باسم وزارة الخارجية الأمريكية اعلن معارضة حكومته ــ مقدما ــ وفى أعقاب اختيار الدورة الثامنة عشرة للمؤتمر فى نيروبى ١٩٨١ ، لطرابلس مكانا لانعقاده ، وبالتالى رئاسة العقيد القذافى لمنظمة الوحدة الافريقية .

(٤٨) على العموم يحكم المسألة نص المادة العاشرة فقرة ٤ من الميثاق ، والتى تنص على أن « النصاب القانونى للمؤتمر يتألف من ثلثى اعضاء المنظمة فى أى اجتماع يتم » . وللحيلولة دون انعقاد المؤتمر فى طرابلس اعلنت بعض الدول الافريقية عدم اشتراكها فى المؤتمر .

(٤٩) وفى هذا تقول Dreyfus

"Cette tendance est révelatrice d'une crise latente au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine et elle gravement préjudiciable à l'autorité de lt conférence et à la portée de ses travaux".

المرجع السابق ص ٢٩٩ .

(٥٠) الدكتور محمد الحسينى مصيلحى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٤ ــ ٢٠٧ .

ــ فضعف نسبة الحضور ، وصعوبة اتفاق للرؤساء على اختيار مكان الاجتمـــاع هى ظواهر ذات طبيعة نسبية ، وتتصل ــ بصـــفة أساسية ــ ببعض الخـــلافات بين بعض القادة الأفارقة ، وهى قابلة للحسم اذا تم اختيار مكان غير محل للخـــلاف ، أو فى مقـــر المنظمـــة الدائم بمـــدينة اديس ابـــابا. ولعـــل دورات المـــؤتمـــر الأخيـــرة، في إتمـــامهـــا في المقر، ما يبرهن على امكانية التغلب على إحدى هاتين الظاهرتين.

ــ أما تركيز السلطة فى يد مجلس الرؤساء والحكومات فيرجـــع ــ كما سبق أن أشرنا ــ الى الفلسفة التى تدور فى فلكهـــا منظمة الوحدة الافريقية باستنادها الى الدول الأعضاء ، فى كل منطلقاتهـــا وتوجهاتها • والدول الافريقية يرجع القرار الأول والأخير الى الرؤساء نظرا للطبيعة الاستبدادية لنظم الحـــكم القائمة ، فانه لا مناص أن يكون اتخـــاذ أى قرار افريقى ــ كما هو الشأن داخليا ــ رهنا بمشيئة الرؤساء •

ثانيا ــ مجلس الوزراء :

يتشـــكل مجلس وزراء منظمـــة الوحـــدة الافريقيـــة من وزراء الخارجية أو أى وزراء آخـــرين تعينهم الدول الأعضـــاء[٥٢] • ويجتمع

---

(٥١) هناك سبب آخر لضعف نسبة الحضور لأدوار انعقاد مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، ويتمثل فى ظاهرة الانقلابات المتتالية ، والتى تحدث ــ غالبا ــ اثناء انعقاد المؤتمر . فحيث يتغيب الرؤساء الافارقة عن بلادهم ، يصبح هناك فراغ يشغله من يملك القـــوة . لذلك فالعيب ليس فى تطلب الميثاق حضور الرؤساء للاجتماعات ، وانما العيب يرجع كله الى طبيعة النظم السياسية القائمة فى الغالبيـــة العظمى من الدول الافريقية . ويكفى مقارنة تطلب حضور القادة فى منظمة الوحدة الافريقية بمثيله فى الجماعات الاقتصـــادية الأوربية : فى المنظمة الأخـــيرة يواظب الرؤساء على الحضور ، برغم أن دورة الانعقاد نصف سنوية ، مع وجود اهتمامات أكثر اتساعا لهؤلاء القادة نظرا لتعاظم دور الهيئات والمؤسسات الدستورية والحزبية والرأى العام !

(٥٢) المادة ١/١٢ .

هــذا المجلس مرتين على الأقل فى العــام([٥٣]) ، وفى دورات غير عادية بنـــاء على طلب أية دولة عضـــو وموافقة ثلثى الأعضاء([٥٤]) .

وحيث أن الاختصاصات الفعليـــة والحقيقية تتركز فى يد مجلس الرؤساء والحكومات ، فان دور مجلس الوزراء لا يخرج عن الاعداد لاجتماعات مؤتمر القمة الافريقى ، ويحاط علما بأية مسألة يحيلها اليه المؤتمر ([٥٥]) . هذا بالاضافة الى أن مجلس الوزراء يقوم بتنفيذ قرارات مؤتمر الرؤســـاء وينسق أوجه التعـــاون الافريقى وفقـــا لتوجيهات الرؤساء ([٥٦]) فى ظل اطار أهداف الميثاق ([٥٧]) ، وهو الذى يقوم بوضع لائحته الداخلية ([٥٨]) .

ويتألف النصاب القـــانونى لأى اجتماع لمجلس الوزراء من ثلثى الأعضاء ، ولكل دولة عضو صوت واحد ، وتصـــدر جميع القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ([٥٩]) .

وتوضح الممارسة الأهميـــة الثانوية لاجتماعات مجلس الوزراء بحيث أنه يحيل الى المؤتمر الفصل فى المســـائل الهامة ، بحيث يقتصر دوره على المسائل التى لا تحتاج الى اتخاذ مواقف حاسمة ([٦٠]) .

---

(٥٣) المادة ١/١٢ ، وهذا بخلاف مجلس رؤساء الدول والحكومات الذى يجتمع ــ عادة ــ مرة واحدة سنويا .

(٥٤) المادة ١/١٢ .

(٥٥) المادة ١/١٣ .

(٥٦) المادة ٢/١٣ .

(٥٧) والمحددة فى المادة ١/٢ .

(٥٨) المادة ١٥ .

(٥٩) المادة ١٤ .

(٦٠) يكفى أن نشير الى أن حتى مجرد مسالة مدى قبول تمثيل بعض الدول الافريقية ، واعداد جدول اجتماعات القمة الافريقية يتم احالتها الى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .

ثالثا ــ الأمانة العامة :

يتطلب تصريف أمور منظمة الوحدة الافريقية ــ شأنها شأن أية منظمة دولية ــ انشاء أمانة عامة • لذا وضع الميثاق الخطوط العريضة لبناء هذه الأمانة •

ويلاحظ أن الأحكام العامة بشأن منظمة الوحدة الافريقية جاءت متسقة مع المنهج المسيطر على الميثاق : بمعنى أن دور الرؤساء بارز أيضا فى هذا المجال • وترتيبا على ذلك فان مؤتمر رؤساء الدول والحكومات يختص بتعيين أمين عام ادارى للمنظمة (٦١) ، والأمين العام المساعد (٦٢) ، والمؤتمر المذكور يقوم بتحديد مهام الأمين وشروط خدمته ، وكذلك الأمر بالنسبة لمعاونيه وفقا لأحكام الميثاق واللوائح التى يقرها مؤتمر القمة (٦٣) • وقد أورد الميثاق بعض الأحكام المتعلقة بالنظام القانونى للأمانة العامة (٦٤) •

= وهناك ازمات متعاقبة صادفت مجلس وزراء منظمة الوحدة الافريقية اهمها مشكلة الحوار مع حكومة اتحاد جنوب افريقيا . انظر تفصيلات ذلك ، الدكتور الحسينى مصيلحى ، المرجع السابق ص ٢٤٣ ــ ٢٥٢
ولقد نجح المؤتمر فى العمل على ابرام اتفاقية لوقف النار بين الجزائر والمغرب ، حيث عمل كهيئة تحكيم . انظر الدكتور بطرس غالى ، منظمة الوحدة الافريقية ــ ١١١ ــ ١١٢ .

(٦١) المادة ١٦ .
(٦٢) المادة ١٧ .
(٦٣) المادة ١٨ .

(٦٤) وهكذا فانه وفقا للمادة ١٨ من الميثاق : « ١ ــ على الأمين العام الادارى وهيئة الأمانة العامة الا يطلبوا أو يتلقوا عند قيامهم بواجباتهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن المنظمة ، وعليهم الامتناع عن القيام بأى عمل قد يمس مراكزهم باعتبارهم موظفين دوليين مسئولين أمام المنظمة وحدها . ٢ ــ يلتزم كل عضو فى المنظمة احترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الأمين العام الادارى ، وهيئة الموظفين ، وأن يمتنع عن التأثير فيهم عند ممارستهم مسئولياتهم » .

وتوضـــح نصوص الميثــاق الطبيعـــة الادارية لوظيفـــة الأمين العام (٦٥) ، الا أن ذلك لم يمنع من اتساع دوره ليشمل مجالات غير ادارية • فهناك ــ كما سنرى ــ دوره فى تفسير مبدأ عدم المساس بالحدود القـــائمة (٦٦) ، وقيامه بالمبـــادرة بدعوة ممثلى الجمهورية الصحراوية لمارســـة عضويته فى المنظمة وما ترتب على ذلك من أزمة كادت تطيح بالمنظمة (٦٧) ويحاول الأمين العام ــ بقدر المستطاع ــ أن يخفف من حدة الأزمات التى تنشب فى القارة الافريقية •

رابعا ــ لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم :

يلتزم أعضاء منظمة الوحدة الافريقية ــ وفقا لنص المادة الثالثة من الفقرة الرابعة من الميثاق ــ بالتسوية السلمية للمنازعات عن طريق التفاوض أو الوســـاطة أو التوفيق أو التحكيم • ولذلك تعهدت الدول الأعضاء تحقيقا لهذا المبدأ بتأليف لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم(٦٨) وهو ما تم عملا بابرام بروتوكول القاهرة عام ١٩٦٤ ، والذى بمقتضاه تشكلت اللجنة المذكورة عام ١٩٦٥ • ويعد البروتوكول جزءا لا يتجزأ من ميثاق الوحدة الافريقية •

ولكن يلاحظ أن الالتجاء الى اللجنة المذكورة غير الزامى ، حيث تلزم موافقة الأطراف المعنية لانعقاد اختصاصها بنظر النزاع • وتتبع اللجنة لدى ممارسة التحكيم : الاتفاقيات المبرمة بين الأطراف المعنية ،

---

(٦٥) للأمين العام ــ وفقا لنص المادة ٢٣ أن يقوم باعداد الميزانية ، ويتلقى ــ طبقا للمادة ٢٨ ــ طلبات العضوية ، وقبول طلبات الانسحاب (المادة ٣٢) ، والتعديل (المادة ٣٣) .

(٦٦) انظر لاحقا .

(٦٧) انظر ما سبقت الاشارة اليه بشأن العضوية .

(٦٨) المادة ١٦ .

وقواعد القانون الدولى العام ، ونصوص ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، وميثاق الأمم المتحدة (٦٩) •

٥ ـ اللجان المتخصصة :

وهى لجان يقوم بانشائها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى مجالات مختلفة حيث يتم تشكيل اللجان التالية :

- لجنة اقتصادية واجتماعية •
- لجنة التربية والثقافة •
- لجنة للصحة والرعاية الصحية والتغذية •
- لجنة للدفاع •
- لجنة علمية فنية للأبحاث (٧٠) •

وتتألف كل لجنة من هذه اللجان ، من الوزراء المعنيين أو من وزراء آخرين أو من مفوضين تعينهم حكومات الدول الأعضاء (٧١) • ويحكم نشاط اللجان المذكورة أحكام ميثاق منظمة الوحدة الافريقية واللوائح التى يقررها مجلس الوزراء (٧٢) •

---

(٦٩) حول النظام الافريقى لفض المنازعات انظر :
Bedjaoui (M.), le réglement pacifique des réglements africains,. A.F.D.I, 1972, p. 85-99.

(٧٠) المادة ٢٠ من الميثاق .
(٧١) المادة ٢١ من الميثاق .
(٧٢) المادة ٢٢ من الميثاق .
والى جانب هذه اللجان المتخصصة ، يذكر استاذنا الدكتور مفيد شهاب انه تم انشاء لجان اخرى أهمها :
(أ) لجنة التحرير .

المبحث الخامس

تقييم منظمة الوحدة الافريقية

يمكن تقييم منظمة الوحدة الافريقية من خلال التصـــدى لبحث مدى تحقيق الأهداف التى أوردها الميثاق ، والمبادىء التى يجب مراعاتها فى هذا الشأن •

وسندرس تباعا الوضــــع بالنسبة للأهداف الرئيسية الثــلاثة : الهدف التاريخى ــ الهدف الداخلى ــ الهدف الخارجى •

أولا ــ الهدف التاريخى : انجاز عام بتصفية الاستعمار

بعد أكثر من عشرين عاما من انشاء منظمة الوحدة الافريقية ، نجد السمة العامة للقارة الافريقية تتمثل فى حصول الغالبية العظمى من شعوبها على الاســتقلال • ان هذا الانجاز لم يتم تحقيقه بســهولة اذ سبقته جهود مكثفة ومتتالية من جانب الشعوب المستعمرة ، التى ساندتها منظمة الوحدة الافريقية •

ولقد تعددت أساليب تصفية الاستعمار انطلاقا من مبدأ التفانى المطلق فى سبيل قضية التحرر التام للأراضى الافريقية التى ما زالت

(ب) اللجنة الاستشارية للميزانية والشئون المالية .

(جـ) لجنة المراجعين الخارجيين .

(د) لجنة اللاجئين .

(هـ) لجنة المشرعين الافريقيين .

(ز) لجنة خبراء الاعلام .

انظر تفصيلات اختصاصات اللجان المتخصصة المنصوص عليها فى الميثاق واللجان الأخرى . المرجع السابق ص ٤٨١ ــ ٤٨٣ .

تابعة (٧٣) • وتنقسم هذه الأساليب الى أساليب دبلوماسية وأساليب عسكرية •

١ ــ الأساليب الدبلوماسية :

وتشمل :

(أ) قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين جميع الدول الافريقية ، والدول الاستعمارية التى تصر على استمرار احتلالها للأراضى الافريقية •

(ب) مقاطعة الدول الاستعمارية اقتصاديا (٧٤) •

(جـ) السعى لدى الدول الكبرى لتوقف مساعدتها للدول الاستعمارية •

(د) استبعاد الدول الاستعمارية من المنظمات الدولية (٧٥) •

(هـ) عرض مشاكل المستعمرات على المنظمات الدولية وصولا الى استصدار قرارات دولية (٧٦) •

---

(٧٣) المادة ٣/٦ من الميثاق .

(٧٤) وهو ما تم فى مواجهة البرتغال ابان استعمارها لانجولا ، موزمبيق ، والراس الاخضر ، والتى حصلت على الاستقلال فى اعقاب سقوط الحكم الديكتاتورى فى البرتغال فى ابريل ١٩٧٤ . وتستمر المقاطعة الدبلوماسية والقنصلية والاقتصادية لحكومة اتحاد جنوب افريقيا نظرا لاستمرارها فى احتلال اقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) ، وممارستها سياسة التفرقة العنصرية .

(٧٥) وذلك بالنسبة لحكومة اتحاد جنوب افريقيا .

(٧٦) ومن ضمن هذه القرارات : القرار ٤١٨ الصادر عن مجلس الامن بتنظيم مقاطعة لتوريد الاسلحة لحكومة جنوب افريقيا العنصرية ، والقرار ٤٣٥ بشأن منح ناميبيا الاستقلال .

(و) قطع العلاقات الدبلوماسية مع الدول غير الافريقية والتى تساعد الدول الاستعمارية (٧٧) .

خامسا ـ الأساليب العسكرية

وأهمها :

(أ) تشكيل لجنة التحرير (٧٨) ، والتى تتبع منظمة الوحدة الافريقية .

(ب) تقديم المساعدات لحركات التحرير الافريقية بدءا من تقديم المعدات ، والتدريب ، وانتهاء بشن الهجمات من الدول الافريقية المجاورة للمستعمرات . وهذا ما تم القيام به من استخدام أراضى أنجولا وموزمبيق لشن عمليات عسكرية ومساعدة حركات التحرير ضد حكومة جنوب افريقيا .

والمتأمل لتطور حركة انحسار الاستعمار عن افريقيا يجد أن هناك عدة أمور جديرة بالتسجيل :

---

(٧٧) وفقا لقرار صدر من منظمة الوحدة الافريقية عام ١٩٦٥ قطعت عشر دول افريقية علاقاتها الدبلوماسية مع الحكومة البريطانية نظرا لتقاعسها عن مواجهة اتجاه الحكومة العنصرية فى روديسيا الشمالية (زمبابوى) الاستقلال من جانب واحد فى ظل سيطرة عنصرية . فهذا الاقليم كان يتبع بريطانيا ، ولم تحرك الحكومة البريطانية ساكنا ـ حينذاك ـ لمواجهة هذه الخطوة .

(٧٨) ولعل أهم ما واجهته لجنة التحرير من مشاكل هو تفرق واختلاف حركات التحرير ، لذا سعت اللجنة المذكورة الى العمل على توحيدها أو التنسيق فيما بينها . أنظر حول نشاط لجنة التحرير . الدكتور الحسينى مصيلحى ، المرجع السابق ص ٤٣٤ وما بعدها .

١ ــ كان هناك تنوع فى اختيار أسلوب مقاومة الاستعمار : ففى بعض الحالات اقتصر الأمر على الالتجاء الى الأسلوب الدبلوماسى ، وفى البعض الآخر تم استخدام الأسـلوب العسـكرى ، وفى حالات أخرى تم اتباع الأسلوبين معا فى وقت واحد أو بالتناوب (٧٩) •

٢ ــ ان التجـربة قد أثبتت عدم الفاعليـة النسبية للمقاطعـة الاقتصادية للدول الاستعمارية لسببين : من ناحية فان الدول الغربية ــ انطلاقا من اعتبارات استراتيجية تعلو على هدف انهاء الاستعمار ــ لا تطبق الجزاءات الموقعة ضد الدول الاستعمارية ، والتى قد تشمل البعض منها (٨٠) •

ومن ناحية أخرى ، فان بعض الدول الافريقية ذاتها نظرا لتواطؤ خفى أو علنى مع الدول الاستعمارية ، أو بسبب صعوبات اقتصـادية تعرض عن توقيع الجزاءات (٨١) •

٣ ــ انه بحصول الغالبية العظمى من الشـعوب الافريقية على اسـتقلالها ، فان ما تبقى من مستعمرات أصـبح يخضع فى تصفيته للامتثال لأسلوب دبلوماسى جديد ، يختلف عن الأساليب الدبلوماسية السابق الاشارة اليها • ونقصد بذلك التفاوض حيث يخضع المتفاوضون لعناصر القوة التى يملكها كل طرف • وهكذا فان مبدأ استقلال اقليم ناميبيا قد تم الاعتراف به من جانب حكومة اتحاد جنوب افريقيـا ،

---

(٧٩) واوضح مثـال على ذلك ما تم بشأن زمبابوى (روديسـيا سابقا) ، حيث كان هناك تنوع فى اسـتخدام الاسـاليب العسـكرية والدبلوماسية ، وتعاقب الالتجـاء اليهـا .

(٨٠) حول عـدم فاعلية الجزاءات الاقتصادية ، انظر : الدكتـور مصطفى سلامة حسين ، المرجع السابق ، ص ٩٧ وما بعدها .

(٨١) لعل فى تطبيع العلاقات الاقتصادية اعتبارا من ربيع ١٩٨٤ بين كل من حكومات انجولا ، وموزمبيق ، وزامبيا من ناحية ، وحكومة اتحاد جنوب افريقيا ن ناحية اخرى ، مما يدل على صحة ما انتهينا اليه .

وكذلك الأمر بالنسبة للاعتراف بحق تقرير المصير لاقليم الصحراء من جانب الحكومة المغربية • ويتوقف الأمر الآن على صور التطبيق ، وهى تخضع لعوامل متعددة (٨٢) •

ولكن ستبقى مشكلة ممارسة سياسة التفرقة العنصرية من جانب حكومة اتحاد جنوب افريقيا من أهم العوامل التى تثـير اهتمام منظمة الوحدة الافريقية رغبة فى القضاء التام عليها • ويؤكد ذلك نجاح دول المجموعة الافريقية ـــ من خلال دول عدم الانحياز ـــ فى الحصول على قرار من مجلس الأمن بشأن بطلان الدســتور الجديد المعمول به فى جنوب افريقيا اعتبارا من ٣ سبتمبر (أيلول) ١٩٨٤ (٨٣) •

---

(٨٢) لعلَّ من أكثر الصعوبات التى تواجه حصول اقليم ناميبيا (جنوب غرب افريقيا) على الاستقلالَ ، اصرار حكومة اتحـــاد جنوب افريقيا على الربط بين انسحاب القوات الكوبية من انجولا ا ومنحها الاستقلالَ لناميبيـــا ولقـــد تم اجراء مفاوضات بين حكومة جنوب افريقية وجبهة سوابو والتى تناضل من أجل استقلالَ ناميبيا فى شهر أغسطس عام ١٩٨٤

وبالنسبة لمشكلة الصحراء ، فأنه بعد الموافقة على منح الشعب الصحراوى حق تقرير المصير وفقـــا لقرار القمة الافريقى فىَ نيروبى ١٩٨١، فان المؤتمر المذكور فى دورته اللاحقة فى اديس أبابا ١٩٨٣ قد قرر اجراء مفاوضات بين المغرب وجبهة البوليساريو ، ووقف اطلاق النار ، اجـــراء استفتاء عادل فى هذا الاقليم تحت اشراف لجنة تطبيق تابعة للمنظمة وحتى شهر سبتمبر ١٩٨٤ لم تتمكن اللجنة من انجـــاز مهمتها ، انتظـــارا لانعقاد المؤتمر العشرين لمجلس رؤساء الدول والحكومات ، والذى لابد أن يتصدى لبحث مدى تطبيق قراراته السابقة . ولقـــد انتهى الامر بموافقة مؤتمـــر القمة الافريقى فى دورته المنعقـــدة فى اديس أبابا فى ١٢ نوفمبر ١٩٨٤ بقبول الجمهورية الصحراوية كعضو فى المنظمة ، مما جعل الحكومة المغربية تقرر الانسحاب من المنظمة •

83 — Le Monde 18 août, 1984, p. 5.

ونود أن نشير الى ان مشكلة التفرقة العنصرية لا تتوقف على مجرد اصدار قرارات دولية ، وانمـــا **تعتمـــد** بدرجد كبيرة على مدى صمود الدول الافريقية فى مواجهة حكومة اتحاد جنوب افريقيا العنصرية . ان الحكومة

ثانيا ــ الهدف الداخلى : الضعف النسبى لتحقيق التعاون والتنسيق

يعد هدف التعاون بين الدول الافريقية المحك الفعلى والحقيقى لتقييم منظمة الوحدة الافريقية • فهذا الهدف سيظل محور نشاط حركة المنظمة ، ومؤشر فاعليتها •

ويقتضى تقييم مدى تحقيق هدف التعاون والتنسيق أن نعرض لدور المنظمة فى المجالات المختلفة لاهتمامات الدول الافريقية ، ثم نبحث فى مدى مراعاة المبادىء المتصلة بهذا الهدف •

١ ــ دور المنظمة فى مجالات التعاون والتنسيق :

برغم تواضع الهدف الذى ارتأت الدول الافريقية أن تنيط الى منظمة الوحدة الافريقية تحقيقه وهو التعاون والتنسيق فيما بينها ، فان حصيلة أكثر من عشرين عاما من التجربة تؤكد ضعف الخطوات التى تم اتخاذها ، ان لم يكن هناك تصور كامل فى العمل على تحقيق أى انجاز فى المجالات المختلفة وهى :

(أ) المجال القانونى :

لم يتخذ أى اجراء ذو أهمية من حيث العمل على انصهار أو التقريب أو حتى التنسيق بين النظم القانونية الوطنية السارية •

الأخيرة تضغط على الدول الافريقية والتى لها مع حدود مشتركة (دول المواجهة الافريقية) عسكريا (بمساعدة حركات التمرد ضد انجولا وموزمبيق واقتصاديا بصور مختلفة مما اضطر فى النهاية كل من انجولا ، وموزمبيق ، وستلحقها زامبيا الى ابرام سلسلة من الاتفاقيات مع الحكومة العنصرية عام ١٩٨٤ بغرض تطبيع العلاقات معها ، والتى ستتضمن بدون أدنى شك ــ عدم مساعدة حركات التحريو الافريقية التى تناضل ضد حكومة جنوب افريقيا .

ان هذا يؤكد الصعوبات التى تواجهها الدول الافريقية ــ وبالذات دول المواجهة فى التصدى لحكومة اتحاد جنوب افريقيا .

وفيما عدا حالات نادرة تتمثل فى اقتراح بعض الاتفاقيات متعـددة الأطراف والتى تحتوى على عدة مبادىء مشتركة ، ولا سيما فيما يتعلق بمشكلتى اللاجئين والمرتزقة ، فان كل دولة افريقية ــ مع الأسف ــ أسيرة لمصالحها الوطنية (٨٤) •

(ب) مجال حقوق الانسان :

أقر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الافريقية فى يونيو ١٩٨١ الميثاق الافريقى لحقوق الانسان والشعوب • وبرغم تصـديق بعض الدول الافريقية على الميثاق ، فانه يلاحظ الاعراض عن انشاء رقابة فعالة تشرف على احترام نصوصه .. واذا كانت هناك لجنة مؤلفة من شخصيات مستقلة للتحقيق فى مخالفة الحقوق والحريات ، فان مباشرتها لاختصاصها يتوقف على موافقة الدول المعنية • وكما سبق ــ لنا ــ أن توصلنا فان حقوق الانسان ــ كفكرة ــ لا تجد أساسها فى نبـل المبادىء التى يتم السعى الى تطبيقها ، ولا حتى فى طبيعة النصوص القانونية التى يحتويها وانما تجد هذا الأساس فى اطار ما تستند اليه العـلاقات الدولية ، ونقصـد بذلك تحقيق مصلحة كل دولة (٨٥) • ولا نعتقد أن حكومات الدول الافريقية ــ فى معظمها ــ تتجرأ على المغامرة بتطبيق حقوق الانسان • ويكفى للتدليل على ذلك أن التغييرات التى تلحق شخص رئيس الدولة ، لا تتم فى افريقيا ــ شأن كل دول العالم الثالث ــ الا عن طريق الانقلابات العسكرية ، أو الاغتيال ، أو الوفاة فيما عدا حالتين نادرتين (٨٦) •

---

84 — Gonidec - Chorvin op. cit, p. 365-366.

(٨٥) الدكتور مصطفى سلامة حسين ، المرجع السابق ، ص ٨١

(٨٦) وهمـا السنغال حيث استقال الرئيس ليبولد سنجور بعـد بقـائه فى الحكم حوالى عشرين عاما، والكميرون اذ استقال الرئيس احمد اهيدجو بعد أن بقي في السلطة نفس المدة تقريباً. ويضاف إليهما مؤخراً ما تم في تنزانيا بتخلي الرئيس نيريري عن الحكم.

(جـ) المجال الاقتصادى :

لا نستطيع أن نقرر وجود خطوات ملموسة فى المجال الاقتصادى لنشاط منظمة الوحدة الافريقيــة • فالأمر لا يخرج عن مجموعة من اعلانات لنوايا أكثر منها خططا أو برامج للعمل • وهكذا نجد التصريح الافريقى بشأن التعاون والتنمية والاستقلال الاقتصادى ، والصــادر عن الدورة العاشرة لمجلس رؤســاء الدول والحكومات فى اديس أبابا عام ١٩٧٣ ، واعلانات مشابهة فى مجال المواصلات عام ١٩٧٨ ، والتنمية الصناعية عام ١٩٨٠ •

ان الدول الافريقية أدركت الأهمية البالغة والعاجلة للمشاكل التى تعانى منها • لذا فقد تمت الدعوة الى مؤتمر قمة افريقى لمناقشــة الأوضاع الاقتصادية للقارة الافريقية • وبالفعل تم عقد هذا المؤتمر فى لاجوس عام ١٩٨٠ • وبرغم اشارة المؤتمر الواضحة بالحاجة للتنمية الداخلية ، وتحقيق الاعتماد الذاتى الجماعى والذى يستهدف تخفيض اعتماد الاقتصاد الافريقى على الدول الأجنبية ، فان القادة الأفارقة لم يتحمسوا لانشــاء سوق افريقية مشــتركة ، بل لم يقم المؤتمر الا باعادة الاعتداد بالوضع السيىء لاقتصاديات الدول الافريقية ، دون محاولة البحث فى الأسباب الحقيقية لهذا الوضع أو الاتفاق على اجراءات فعالة لمعالجته (٨٧) •

لذا فان المشاكل الاقتصادية للقــارة الافريقية (٨٨) يتم حلها ـ للأسف ـ عن طريق قنوات دولية •

---

87 — Gonidec - Charvin op. cit, p. 366-367.

حول تفصيلات التعاون الاقتصادى الافريقى حتى عام ١٩٧٥ انظر الدكتور الحسينى مصيلحى ، المرجع السابق ص ٦٥٤ وما بعدها .

(٨٨) هنــاك مجموعات للتعاون الاقتصادى بين الدول الافريقيــة اهمهــا : الاتحــاد الجمركى والاقتصادى لافريقيا الوسطى U.E.A.C الذى تم انشاؤه عام ١٩٦٤ بين الكميرون ـ الجابون ـ تشــاد ـ

(د) مجال الاعلام :

تم انشـــاء وكالة افريقيـــة للأنبـــاء من أجل توطيد التضـــامن الافريقى ، وتصحيح الصورة المشوهة للدول الافريقية ، والتى تروجها وكالات الأنباء الأجنبية . ولكن يلاحظ أن الوكالة المذكورة تتبع منظمة الوحدة الافريقية ، وهى بالتالى ذات صفة حكومية ، وفى مباشرتها لنشاطها ــ ستتأثر حتما ــ بوجهات النظر الرسمية للدول الأعضاء .

(هـ) المجال الســـياسى :

ويتعلق هذا المجال أساسا بمدى مراعاة المبادىء التى تستند اليها منظمة الوحدة الافريقيـــة فى تحقيقها لهـــدف التعاون والتنسيق بين الدول الأعضاء .

جمهورية افريقيا الوسطى ، وفى شرق القارة الافريقية نجـــد الجمـــاعة الشرقية C.A.O والتى تم تأسيسها عام ١٩٦٧ وتضم بوروندى ــ كينيا ــ أوغندا ــ تنزانيا .

يضاف الى ذلك الجماعة الاقتصادية لافريقيا الغربية C.E.A.O والتى تشمل تحقيق معـــاهدة ١٩٧٣ ــ ست دول افريقية ناطقة بالفرنسية فولتا العليا ــ ساحل العاج ــ مالى ــ موتانيا ــ النيجر ــ السنغال . ونشير ان المنظمة الاخيرة قـــد ابرم أعضاؤها اتفاقية مع سبع دول افريقية اخرى اتفاقية عام ١٩٧٥ اتم بمقتضاها تأسيس الجماعة الاقتصادية لدول لدول غرب افريقيا والدول الجـــديدة هى تلك الناطقة بالانجليزية مضافا اليهـــا غينيا بساو . C.E.D.E.A.O

ويلاحظ ان هذه التجمعات الاقتصادية ذات نتائج مخيبة للامال نظرا لتعدد اجهزتها ، واختصاصاتها ولكن يشفع لهـــا محاولة صادقة لترجمة التضامن بين الدول الافريقية ، وانها لازالت فى المراحل الاولى لنشاطها .

انظر تفصيلات أكثر حول هذه التجمعات

Dreyfus, op. cit, pp. 297-298.

٢ ـ مدى مراعاة مبادىء منظمة الوحدة الافريقية :

يحكم منظمة الوحدة الافريقية مبدآن أساسيان فى اطار تحقيق هدف التعاون والتنسيق . مبدأ المساواة فى السيادة ، وما يتفرع عليه من مبادىء مكملة ، ومبدأ التسوية السلمية للمنازعات .

(أ) مبدأ المساواة فى السيادة :

هناك احترام عام لهذا المبدأ ، حيث تثبت التجربة أنه لم تسيطر دولة افريقية معينة على المنظمة أو حاولت أن توجهها وفقا لاتجاه معين . واذا كانت هناك بعض العوامل التى منحت بعض الدول الافريقية وضعا متميزا كالثراء البترولى (نيجريا) أو بروزها على قمة الدول المناضلة ، وتوليها فترة لقيادة دول عدم الانحياز (الجزائر) فان هذه العوامل لم تؤثر على احترام مبدأ المساواة فى السيادة .

ومع اقرار هذا المبدأ ، واحترامه ، فان المشكلة الحقيقية ، والتى واجهت منظمة الوحدة الافريقية تتعلق ببعض المبادىء المكملة لمبـدأ المساواة فى السيادة وهى على النحو التالى :

ـ مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية :

يواجه هذا المبدأ ادعاءات مختلفة بوجود انتهاكات مختلفة نشير الى بعضها ، وتشمل تلك التى تم اثارتها فى السنوات الأخيرة :

ـ قيام تنزانيا بمساعدة القوات المعادية للرئيس الأغندى السابق عيدى أمين ، وتمكينها من انهاء حكمه .

ـ ادعاء السودان أن الجماهيرية الليبية تساعد القوات الجنوبية ، والجبهة المعارضة للرئيس السودانى جعفر نميرى اعتبارا من عام ١٩٨١

— اتهام الجماهيرية الليبية للسودان بمساعدة محاولة الاعتداء على مقر العقيد معمر القذافى فى طرابلس فى مايو ١٩٨٤ ٠

— اتهام أثيوبيا للصومال بمساعدتها ثوار أريتريا المنادين بانفصال اقليم أريتريا عن دولة أثيوبيا ٠

— اتهام المغرب للجزائر ، ثم ليبيا (٨٩) وأخيرا موريتانيا بمساعدة جبهة البوليساريو ٠

— اتهام حكومة حسين حبرى لليبيا بمساعدة قوات الشمال التابعة لجوكونى عويضى ٠ هذا مع أنه سبق للأخير حينما كانت قواته تسيطر على عاصمة تشاد أن اتهم السودان والولايات المتحدة الأمريكية ومصر بمساعدة حسين حبرى الذى كان مقيما فى الخرطوم ٠

ان هذه الادعاءات بوجود انتهاكات لمبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الافريقية ، تدخل فى اطار سياسة التوازنات السياسية بين الدول الافريقية ، ومحاولتها التأثير على الدول المجاورة سعيا وراء تحقيق الاستقرار السياسى لنظم الحكم ، بالعمل اما على ضمان تأييد الدول المجاورة لسياستها أو على الأقل عدم مساعدتها لأعداء النظام فيها ٠

— مبدأ احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها وحقها الثابت فى استقلال كيانها :

مع اقرار الدول الافريقية لهذا المبدأ ، فان النتيجة المترتبة عليه هى احترام الحدود القائمة قد أثارت الكثير من المنازعات والخلافات بين الدول الافريقية ٠ وحول هذه المسألة يمكن تسجيل الملحوظات التالية :

---

(٨٩) لم تعد الجماهيرية الليبية من مؤيدى جبهة البوليساريو بعد اعلان الاتحاد بين المغرب وليبيا اثر معاهدة وجدة فى ١٣ اغسطس ١٩٨٤ والتى اقامت الاتحاد العربى — الافريقى ٠

الملحوظة الأولى : تخضع مشاكل الحدود فى تسويتها ـ كما سنرى ـ للعوامل التى تؤثر على التسوية السلمية للمنازعات الافريقية •

الملحوظة الثانية : ان هناك تطورا يعزى الى الأمين العام لمنظمة الوحدة الافريقية • فلقد أفاد فى عام ١٩٧٧ أنه وان كان مبدأ عدم المساس بالحدود القائمة يعد أساسا ثابتا فى هذا الشأن ، **فانه يجب الأخذ بعين الاعتبار بحق تقرير المصير** فى حالات معينة (٩٠) •

الملحوظة الثالثة : ان اقرار مبدأ بقاء الحدود على ما هى عليه ، أتاح ـ بوجه عام ـ أن يتوافر قدر كبير من الاستقرار فى العلاقات بين الدول الافريقية •

الملحوظة الرابعة والأخيرة : ان مشكلة الحدود القائمة ـ وفى حالات معينة (أريتريا ـ الصحراء) ـ تعد ـ فى رأينا ـ نموذجا **واضحا للتعارض بين اقرار مبدأ الاستقلال والوحدة الاقليمية لكل دولة ومبدأ حق تقرير المصير** (٩١) •

(ب) مبدأ التسوية السلمية للمنازعات الافريقية :

تم تطبيق هذا المبدأ ـ بوجه عام ـ فى مسألة الحدود • وبادىء ذى بدء فان التسوية المذكورة قد تنجح فى حالات وتفشل فى حالات أخرى •

فلقد نجحت منظمة الوحدة الافريقية فى تسوية النزاع بين الجزائر والمغرب حول الحدود المشتركة بينهما وذلك بتكوين لجنة خاصة

---

90 — Dreyfus, op. cit, p. 298, note 17 (bis).

(٩١) هناك مناقشات فقهية عميقة حول مشكلة الحدود انظر Colloque de Bordeaux السابق الاشارة اليه من ص ١٢٩ ـ ١٣٨

عام ١٩٦٣ • وأيضا فلقد كان هناك دور نشط لعبه الأمين العام للمنظمة فى النزاع على الحدود بين الصومال وأثيوبيا عام ١٩٦٤ وذلك بتهدئة الأمور بين الدولتين المذكورتين • واذا كان النزاع بين الدولتين قد ثار من جديد عام ١٩٧٧ (أوجادين) فلقد تم تأليف لجنة خاصة لحل النزاع المذكور • يضاف الى هذا أنه تم تدارك النزاع بين الصومال وكينيا باصدار عدة قرارات بشأن الحل السلمى لهذا الخلاف والتى تمخضت عن ابرام بروتوكول عام ١٩٦٧ •

ومع نجاح المنظمة فى الحالات السابقة فان المنظمة قد واجهت صعوبات متعددة فى حالات أخرى ، نذكر منها : النزاع حول انجولا بانقسام الدول الافريقية فى تأييدها للحركات الثلاث المتنازعة عقب استقلال هذه المستعمرة (٩٢) • ونلحق بذلك أيضا الخلاف حول الحوار مع اتحاد جنوب افريقيا (٩٣) •

ولكن هل يمكن التقرير بنجاح منظمة الوحدة الافريقية بالنسبة لحل مشكلتى تشاد ، والصحراء ؟

بالنسبة لمشكلة تشاد ، فان المنظمة فى نهاية السبعينات قد نجحت فى العمل على ايجاد مناخ يساعد على حل المشكلة سواء بارسال قوات أمن افريقية وتأييد حكومة الوحدة الوطنية برئاسة جوكونى عويضى • ولكن بتمرد حسين حبرى وزير الدفاع فى هذه الحكومة ، وتلقيه المساعدة الخارجية ، والتى مكنته من السيطرة على ناجامينا العاصمة تردت الأوضاع من جديد ، وحدث تنازع فى صفة من يمثل تشاد فى المنظمة ، انتهى بالاعتراف بالأمر الواقع من جانب مؤتمر القمة الافريقى

---

(٩٢) تدخل هذه المشكلة فى اطار ماسبق دراسته بشأن الادعاء باهلية التمثيل امام منظمة الوحدة الافريقية ، وقد تم حل المشكلة بقبول حكومة الحركة الشعبية وهى التى كانت تسيطر على العاصمة لواندا .

(٩٣) أنظر حول هذه المشكلة : الدكتور الحسينى مصيلحى ، المرجع السابق ص ٢٥٢ وما بعدها .

التاسع عشر عام ۱۹۸۳ أى الاعتراف بشرعية حكومة حسين حبرى • ولكن يتبقى أن المشكلة ذاتها لم يتم حلها لوجود قوات أجنبية بتشاد (فرنسية وزائيرية لمساعدة حبرى ، وليبية لمساعدة عويضى) • وقد تم فى شهر سبتمبر ١٩٨٤ ابرام اتفـاق بين الحكومتين الليبية والفرنسية بهدف انسحاب قواتهما العسكرية من تشاد • الى جانب تجدد انعقاد مؤتمر المصالحة الوطنية بين الأطراف المتنازعة •

ــ **أما بالنسبة لمشكلة الصحراء :** فلقد رأينا الأسس التى وضعها مؤتمر القمة الافريقى فى دورته التاسعة عشرة باديس أبابا عام ۱۹۸۳ • والمشكلة أصبحت تتعلق الآن بمدى امكانية تطبيق هذه الأسس (٩٤) •

والملاحظ ــ بوجه عام ــ أن التسـويات التى تباشرها منظمـة الوحدة الافريقية عبارة عن « **مجموعة من الحلول الوسط كانت تؤدى الى تأجيـل النظر فى الأزمات السياسية المطروحة أكثر مما كانت تعمل على ايجاد تسوية جذرية لها** » (٩٥) •

ثالثا ــ الهدف الخارجى : السعى الحثيث لتحقيق التعاون الدولى

لا نغالى بأن نقرر أن هدف التعـاون الدولى يجد مجالا رحبـا للتواجد فى اطار العلاقات الافريقية الدولية • ويمكن أن يعزى ذلك الى أمرين :

الأمر الأول : ابتعاد القارة الافريقية ــ بوجه عام ــ عن الأطماع الدولية ، والحروب البـاردة مما يهيىء المجال لتوطيد التعاون الدولى بينها وبين مختلف المنظمات الدولية •

---

(٩٤) وقد أصبح الموقف أكثر تعقيدا بقبول الجمهورية الصحراوية كعضو فى منظمة الوحـدة الافريقية ، وانسحاب المغرب منها احتجاجا على ذلك .

(٩٥) الدكتور ياسين العيوطى : مستقبل منظمة الوحدة الافريقيـة ، مجلة السياسـة الدولية ، العدد ٧٧ ، يوليو ١٩٨٤ ، ص ١٣

الأمر الآخر : حاجة افريقيا الماسة والعاجلة وبالذات من الناحية الاقتصادية للعالم الخارجى • لذا فانه وان كان التعاون الاقتصـادى بين الدول الافريقية inter-africain غير متواجد ــ كما رأينا ــ بشكل فعـال ، فان الفاعلية المطلوبة تأخذ طريقها الى التواجد على المستوى الافريقى ــ الدولى • ويمكن ملاحظة هذا بالنسـبة لصور التعاون ، والمبدأ الذى يحكمه •

١ ــ صور التعاون : وهى متعددة :

(أ) هنـاك التعاون الذى يتم من خلال الأمم المتحدة ، وأهم صوره اللجنة الاقتصادية لافريقيا التابعة للأمم المتحدة [٩٦]

(ب) التعاون بين منظمة الوحدة الافريقية ، وجامعة الدول العربية فى اطار الحوار الافريقى العربى ، والذى أثمر بتأييد الدول الافريقيـة لموقف الدول العربية فى أزمة الشرق الأوسط ، وتأييـد الأخيرة للدول الافريقيـة فى كل مواقفها ضـد الاستعمار ، العنصرية ، وتقديم المساعدات المختلفة لها [٩٧]

(ج) التعاون بين منظمة الوحدة الافريقية ، ومجموعة دول عدم الانحياز أو مجموعة ٧٧ حيث تشـكل المنظمة محور عمل هاتين المجموعتين •

٢ ــ المبدأ الذى يحكم التعاون :

يعد مبـدأ عدم الانحياز الموجه للدول الافريقيـة فى علاقاتها

---

96 — Jean Siotis, Les commissions régionales des Nations Unies, op. cit, p. 165.

97 — Boutros B. Ghali, Réflexions sur le dialogue afro-arabe, op. cit(p. 155 et suiv.

الخارجية . ويتيح هذا المبدأ للدول الافريقية أن تكون جبهة مشتركة فى مواجهة الكتل ، والقوى العظمى (٩٨) .

ويوضح الأستاذ الدكتور بطرس غالى أن المقصود بهذا المبدأ « عدم الارتباط عسكريا أو سياسيا مع احدى الكتلتين الشرقية والغربية **والغاء المعاهدات العسكرية القائمة ، وعدم الاشتراك فى مثل هذه المعاهدات مستقبلا »** (٩٩) ويرتب سيادته على هذه المقدمة أنه « اذا قامت دولة افريقية بابرام محالفة عسكرية مع دولة أوربية منحازة ، فان هذا سوف يترتب عليه انتماء الدول الافريقية الى احدى الكتلتين المتنازعتين ، وبالتالى ادخال الحرب الباردة فى افريقيا .. **وهذا معناه الغاء الاتفاقات الخاصة بالتعاون العسكرى التى أبرمت بين فرنسا وبعض الدول الافريقية الناطقة بالفرنسية »** (١٠٠) .

وللأسف فان اتفاقيات التعاون العسكرى المبرم بين فرنسا ودول افريقية — والذى طالب الأستاذ الدكتور بطرس غالى بإلغائها ـ كانت الأساس لاستدعاء القوات الفرنسية الى بعض الدول الافريقية ، برغم تعارضه مع مبدأ عدم الانحياز (١٠١) .

* * *

---

98 — Boutors Boutros Ghali, Le système africain, op. cit, p. 67.

(٩٩) الأستاذ الدكتور بطرس غالى : منظمة الوحدة الافريقية ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ .

(١٠٠) المرجع السابق ، ص ١٠١ — ١٠٢

(١٠١) لقد ادعت حكومة حسين حبرى انها استدعت القوات الفرنسية لحمايتها من قوات جوكونى عويضى المدعومة من جانب الجماهيرية الليبية نظرا لوجود اتفاق عسكرى مع فرنسا

وفى ختـــام دراسة منظمة الوحدة الافريقيـــة ينبغى أن نسجل الحقائق التالية :

الحقيقة الأولى : ان المنظمة ــ وأيا كانت انجازاتها أو اخفاقاتها ــ تبقى **كاطار صحيح وفعال لاجراء الحوار** بين الدول الافريقية رغبـــة منها فى حل المشاكل التى قد تنشأ فيما بينها ، وتطلعا للوصول الى صيغ أفضل وأعمق للتعاون الافريقى (١٠٢) .

الحقيقة الثانية : ان منظمة الوحدة الافريقية برغم كل الصعوبات التى تواجهها ــ تعمل على تحقيق أهدافها ، واحترام مبادئها ، ويكفى أنها وقت الدول الافريقية من السقوط فى حلبة الصراعات الدولية .

الحقيقة الثالثة والأخيرة : أنه برغم أن التمسك بســيادة الدول الأعضاء يعد العقبة الرئيسية لتطوير ودفع نشاط المنظمة ، فان هذا الأمر يرجع الى حداثة عهدها بالاستقلال ، الذى دفعت شعوبها الكثير من التضحيات من أجل الحصول عليه . وبمرور الوقت ستدرك الدول الافريقية الحاجة الماسة الى التعاون بأساليب أعمق وأوثق فيما بينها ، وما يتطلبه ذلك من تقييد لسياداتها للصالح المشترك لها .

---

(١٠٢) وخير دليل على ذلك الدورة الاخيرة لمجلس الرؤسـاء فى اديس ابابا نوفمبر ١٩٨٤ (الدورة رقم ٢٠) : فبرغم انسحاب المغرب من المنظمة احتجـــاجا على قبول عضوية الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية فان المؤتمر استمر فى مناقشة جدول أعمـــاله بالتصدى للمشاكل الافريقية العـــاجلة ؛ وفى مقدمتها المشاكل الاقتصادية .

الباب الثالث

المنظمات الدولية الاقتصادية

تتميز العلاقات الدولية بأنها تتشكل وتتطور لكى تلائم المتغيرات التى تلحق بالمجتمع الدولى[1] ونظرة فاحصة لهذه العلاقات تبين لنـــا آنها ظلت تفسح مجالا كبيرا لاثر تدخل العامل السياسى على الروابط التى تقوم بين الدول بالتصدى لمشاكل الحروب ، الحدود ، الاستعمار وتقسيم النفوذ ، الاستقلال ... الخ .

ان كل هذه المشاكل كانت ولا تزال ذات طابع سياسى ، الا أنها باتت تأخـــذ ما يمكن أن نطلق عليه أو نسميه **بالثبات النسبى** : بمعنى أن المفـــاهيم السياسية وبالتالى المفاهيم القانونية باتت راسخة فى تنظيم وادارة هذه المشاكل : فالحروب أصبحت ــ بوجه عام ــ منهيا عنها ، والاستعمار قـــد ولى عصره وانتهى باستقلال غالبية المســـتعمرات ، والحـــدود قـــد اكتسبت ــ بمرور الوقت أو بمقتضى الامر الواقـــع أو الاتفـــاق ــ صفة التحـــديد النهـــائى .

هذا الثبـــات النسبى للعلاقات الدولية بالنسبة لهذه الامور ، لم يمنع من أن يأخـــذ عامل جديد دوره فى اهتمام العلاقات الدوليـــة ، وبالتالى المنظمـــات الدولية ، وأصبح يحل حلولا تاما محل العـــامل السياسى بل يؤثر عليه : نقصد بذلك **العامل الاقتصادي** . ان هـــذا العـــامل أصبح بمثـــابة **الموجه ، والمسيطر على مجريات العـــلاقات الدولية فى كل أبعـــادها** . بل لا نغـــالى اذ نقرر أن العلاقات الدولية أصبحت تنعت بنهـــا علاقات اقتصادية . وللتدليل على ذلك نعطى عدة أمثلة على تأثير العلاقات الدولية بالعامل الاقتصادى .

---

(١) حول المتغيرات الدولية نحيل الى المرجع القديم التالى :

— Les relations internationales dans un monde en mutation : International relations in a changing world, Institut universitaires des hautes études internationales, Sijthoff, Leiden, Genéve, 1977, 434 p.

تسعى كل الدول الى رسم سياسة اقتصادية تمكنها من تلبيـة واشباع حاجاتها المختلفة ، وهى فى سعيها هذا تسقط ــ كليا أو جزئيا ــ كل العـوامل التى قد تتعارض مع المصلحة الاقتصـادية التى تريد تحقيقها : فلم يمنع التحالف الاسـتراتيجى القـائم بين الولايات المتحـدة الأمريكية ودول عرب أوربا ، أن تشترك الاخيرة وتساهم مع الاتحـاد السوفيتى فى انشاء خط نقـل الغـاز الطبيعى الذى يمر بالدول المذكورة هذا برغم استنكار الحكومة الامريكية لهذا الموقف واعتباره ضارا بالاهداف الاستراتيجية للتحالف الغربى ولكن الـدول الأوربية الغربية ــ رأت فى انشاء هذا الخط ما يحقق لهـا فوائـد اقتصـادية لايمكن التغاضى عنهـا[٢] • والولايات المتحدة الامريكية ذاتهـا وبرغم سياستها المعـادية للاتحاد السوفيتى ، وسعيها الى فرض حصار عليه ، فانها تحقيقا لصالح مزارعيها قامت بتجـديد اتفاقية توريد الحبوب معه • والدول الاشتراكية ــ بشكل جماعى أو انفرادى تقيم العلاقات الاقتصادية مع الدول الغربية وتعززها •

وهكذا فان **المصلحة الاقتصادية** تعلو كل مصلحة أخـرى حتى ولو كانت استراتيجية بل ان الامر يصل فى بعض الاحيان ــ كما سنرى الى اعادة النظر فى الخطط القومية للتنمية نزولا على مقتضيات العـامل الاقتصـادى •

ان هذا التأثير الفعـال للعامل الاقتصادى يستلزم تكوين قواعد قانونية ملائمة تمكن الدول من تحقيق المصلحة الاقتصادية التى تنشدها وتلعب المنظمات الدولية ذات الصفة الاقتصادية دورا هاما فى هـذا المجـال • بل ان القواعد الدولية الاقتصـادية قد تم تكوينها من خـلال

---

(٢) نحيل فى دراسة الخلاف بين الولايات المتحدة الامريكية والدول الغربية الى

Claude Julien : Une diplomatie ecartelée : conflit d'intérêtes entre les Etats-Unis, et L'europe - Le Monde Le Diplomatique, Aout, 1982, p. 1, 9.

المنظمــات الدولية الاقتصادية • هذا الى جانب قيام هذه المنظمــات بالتصدى بالحل للمشاكل الاقتصادية الدولية •

ويتعين لدراسة هذا الدور أن نوضح خصائص القواعد القانونية المنظمة للعــلاقات الدولية الاقتصادية (الفصل الأول) فاذا ما انتهينا من ذلك فلا بد من أن نبحث كيفية مواجهة المنظمات الدولية الاقتصادية — من الناحية العلمية — للمشاكل الاقتصادية القائمة • واذا كانت هذه المشاكل متعــددة ، فانه فى دراستنا الحــالية نتخير ما يتصف منهــا **بأهمية خاصة لنـــا كدولة من دول العالم الثالث** ، وذلك بالتركيز على قضية **تنمية الدول بالعــالم الثالث** ، حيث أصبحت من أهم المجــالات التى تثير اهتمام المنظمــات الدولية • ان هذه القضية المحــورية قد فرضت نفسها على كل المنظمــات الــدولية بحيث انهــا أصــبحت الشاغل الاعظم لكل المنظمات العــالمية منها والاقليمية ، الشاملة منهــا

(٢مكرر) ان الدول المتخلفة تعانى من مجموعة من المشاكل تتركز بصفة اساسية فى المجــالين التجارى والمــالى — ففى المجال التجــارى هنــاك العــديد من الصعوبات التى تواجه الدول المتخلفة ، والناتجة عن تطبيق مبــدأ الحرية فى نطاق العــلاقات التجارية الدولية ، الــذى يؤدى الى تعزيز الوضع المتميز الذى تتمتع به الدول الغنية منذ عهــد الاستعمار . وهكذا فان دول العالم الثالث تعرب عن استيائها من شروط التبــادل التجــارى ، وعــدم ثبات حصيلة المواد الاولية ، والتى تشكل المصدر الرئيسى للتصدير . هذا مع ملاحظة اثبات عوامل العرض ، وعــدم مرونة الطلب المتعلق بالغالبية العظمى من المنتجات الزراعية . هــذا بالاضــافة الى أن صناعات الدول المتخلفة التى تبحث عن اختراق لاسواق الدول المتقــدمة ، لا يمكن أن تحقق هذا الهدف خصوصا أنها لازالت فى المراحل الاولى من التصنيع ، وبالتالى فان مقدرتها على المنافســة ضعيفة نسبيا . فاذا ادركنــا أن الدول المتخلفــة تعتمد بصفة شبهمطلقة على المواد الاولية ، وأن صادراتها المصنعة ضعيفة نسبيا بالمقارنة لمثيلاتهــا المنتجــة فى الدول المتقدمة ، فانه يصبح من الصعب — ان لم يكن من المستحيل — ان تلعب هذه الدول — فى ظل هذه الظروف — دورا هاما فى مجــال التجــارة الدولية .

والنوعيـــة ولبيـــان دور المنظمـــات الدولية فى التصدى لشكلة تنميـــة دول العـــالم الثالث نعرض لذلك من خلال التعرف على مصـــادر عمل المنظمـــات فى هذا المجـــال (الفصل الثانى) ، دور المنظمات الدولية فى ارساء قواعـــد السلوك الدولى من أجل التنمية (الفصل الثالث)

= وفى المجـــال المـــالى : فحال الدول المتخلفة ليس اقل ســـوءا : فهى تبحث أولا عن مصـــادر تمويل محليـــة عن طريق الادخار أو عن طريق التصدير ، ولكن غالبـــا ما تكون حصيلة هذه المصادر ضعيفة ، بحيث يصـــبح الالتجاء الى التمويل الخارجى أمرا ضروريا مع ما يترتب عليـــه من نشوء مشكلة مديونية دول العـــالم الثالث .

انظر بخصوص المشاكل التجـــارية

— G. de Lacharrière, Commerce extérieur et sous - développement, Paris, P.U.F., 1963, 279.

— A.S. El Kosheri, Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement, in : Les accords de commerce international, colloque de l'academie de droit international de la Haye, 1969, p. 89-90.

وانظر بشأن المشاكل المـــالية :

Flory (M.), Le droit international du développement, P.U.F., 1977, p. 167.

هذا الى جانب التقـــارير الدورية الصادرة عن منظمة الامم المتحدة والمنظمـــات المتخصصة والأجهزة التابعة لها .

الفصل الأول

خصائص القواعد القانونية المنظمة للعلاقات الدولية الاقتصادية

تعترف مختلف فروع القانون الداخلى بخصوصية القواعد القانونية المنظمة للعلاقات الاقتصادية(٣) ، ويكاد أن يعد ذلك اتجاها عالميا(٤) ، فلا مناص أن يتأثر النظام القانونى الدولى ، وبالتالى المنظمات الدولية بالعامل الاقتصادى ودون خوض فى الأمور الاقتصادية (٥) — وهو ما يخرج عن نطاق هذا البحث فانه يمكن القول بأن القواعد القانونية تتأثر بصفة أساسية بالظروف والاحوال الاقتصادية
Conjoncture économique

فهذه القواعد ترتبط فى تكوينها ومضمونها ، وتطبيقها بمدى ثبات وتغير الظروف الاقتصادية • وتكاد تشترك المنظمات الدولية والتى تهتم بالشئون الاقتصادية فى أن القواعد التى تصدر عنها تتأثر بالظروف الاقتصادية بالنسبة لتكوين هذه القواعد ومضمونها وتطبيقها • ويصدق ذلك على المنظمات الدولية العالمية منها (كالأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والأجهزة التابعة لها ، الجات ومجموعة البنك العالمى وصندوق النقد الدولى) والاقليمية (بنوك التمويل والاسواق المشتركة والمناطق الحرة) •

ويدور البحث حول خصائص القواعد القانونية الدولية الاقتصادية بالتركيز على ثلاث مسائل : طريقة التكوين (أولا) — المضمون (ثانيا) التطبيق (ثالثا) •

---

3 — Alex Jacquemin et Guy Schrans : Le droit économique, Que sais - je ? P.U.F., Paris, 1974, p. 52-87.

4 — Weil (P.), Le droit international économique : Mythe on réalité, in : Aspects du droit international économique : Colloque d'Orleans de la société francaise pour le droit international, A. Pédone, Paris, 1972, p. 14 et suiv.

5—Reuter (P.), Combacou (J.), Institutions et relations internationales, P.U.F, Paris, 1980, p. 44 et suiv.

6 — Weil (P.), op. cit, p. 18.

أولا — طريقة التكوين :

مراعاة لعـــدم ثبات الأحوال الاقتصـــادية وأخذا فى الاعتبـــار أن القواعد القانونية الدولية الاقتصادية تخاطب دولا مختلفة فى درجات النمو : متقـــدمة — متخلفة ، وفى أيديولوجيتها رأسمالية — اشتراكية ، فان الاتجـــاه الغـــالب لهذه القواعد هو عدم الاهتمام بالاعتبـــارات الشكلية فى تكوينها non formaliste (٧)

هذا بالاضافة الى أن تلك القواعد غالبا ما تكون فى مرحلة التكوين en formation فلا غرو والحـــال كذلك أن نجـــد بجوار طريقـــة التكوين التقليدية(٨) لقواعـــد القـــانون الدولى العـــام من ابـــرام اتفـــاقيات وما تستلزمه من اجراءات للمفاوضة والتحرير والتوقيـــع والتصديق أن يتم الالتجـــاء الى طرق غير تقليدية(٩) لتكوين القواعد الدولية الاقتصادية التى تحقق المواءمة مع طبيعة العلاقات الدوليـــة الاقتصادية . وهكذا الى جانب طرق التكوين التقليدية traditionnelles والتى أشارت اليهـــا المـــادة ٣٨ من النظام الأساسى لمحكمة العـــدل

---

7 — Ibid et Belanger (M.), Institutions économiques internationales, Economica, Paris, 1981, p. 17.

(٨) كالاتفاقيات المنشئة للمنظمات الدولية الاقتصادية ، وتلك التى تبرمها مع الدول الاعضاء .

(٩) يمكن القول بأن الطرق غير التقليدية تشمل بداهة عدم التقيد باستيفـــاء كل اجراءات ابرام الاتفاقيات كدخولها نطـــاق التنفيذ دون استلزام التصديق .

الدولية (١٠) ، هناك طرق أو أساليب يسميها البعض بالثورية

révolutionnaires (١١)

وهى تشمل قرارات المنظمات الدولية ، ولا سيما التوصيات التى ليس لها صفة الزامية ، والاعلانات والملاحق والتى تكون درجة وسط بين الأساليب التقليديه والاساليب الثورية لانشاء القواعد القانونية الدولية الاقتصادية • وكما سيبين فيما بعد فان الأساليب أو الطرق غير التقليدية تحتل — بغض النظر عن طبيعتها القانونية — أهمية قصوى • وهذا ما أدى بالبعض لان يعتبر ظاهرة عدم الالتزام بالشكلية من السمات العامة بل تمثل فى حد ذاتها أصالة originalité تميز هذه القواعد(١٢) •

ان اختيار هذا الأسلوب أو ذاك لا يعبر عن تعلق تلقائى بطريقة معينة لتكوين القاعدة القانونية ، وانما هو لاعلان أن الأسلوب المتبع يسهل الوصول الى الغاية من تكوينها وبالتالى يعطى الفرصة لافساح المجال لاختيار مضمونها ، وتحديد طريقة تطبيقها •

ثانيا — المضمون :

هناك اتساق كامل بين أسلوب تكوين القواعد القانونية الدولية الاقتصادية ومضمونها : فمرونة طريقة الانشاء استتبعت أن يكون

---

(١٠) وهى : ا — الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

ب — العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

جـ — مبادىء القانون العامة التى اقرتها الامم المتحدة .

د — احكام المحاكم من مذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم ويعتبر هذا او ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون .

11 — Dominique Carreau, Patrick, Juillard et Thiébaut Flory, Droit international économique, L.G.D.J, Paris, 1978, p. 17.

12 — Weil (P.), op. cit, p. 6.

المضمون فضفاضا : اذ غالبـــا ما تكون النصوص الاقتصـــادية ذات مضمون عام غير محدد تهـــدف أساسا لتوجيه سلوك من توجه اليهم دون الالتزام باتباع نمط معين على وجـــه التحديد بل يترك تحقيـــق الهـــدف المتفق عليـــه فى حدود الاستطاعة ، لذلك تكون الالتزامات الاقتصادية فى غالبها التزامات بعمل obligations de comportement وليست التزامات بتحقيق نتيجـــة obligations de résultats (١٣)

ان هذا المضمون ينطبق على غالبية النصوص القانونية الاقتصادية أيا كانت طبيعتها القانونية :

١ ــ فالنصوص الملزمة كالاتفاقيات تعطى الدول المنضمة اليهـــا ما يمكن أن نطلق عليه **الرخص** ، وذلك بأن تمنح ــ فى ظل ظـــروف اقتصادية معينة وغالبـــا ما تكون ذات نطـــاق واسع ــ الخروج على النص dérogation أو الالتجـــاء الى شروط الحماية clauses de sauvegarde

وهذا أمر شائع فى نطـــاق الاتفـــاق العـــام للتعريفات الجمركية والتجارية الجـــات G.A.T.T. ان مثل هذه الرخص تفسح المجال أمام الدول المنضمة للاتفاقيات لتقـــدير مضمون الالتزامات التى تتعهد بهـــا .

٢ ــ فاذا ألقينـــا نظرة على النصوص غير الملزمة وجدنا ما يشبه **التنوع** فى تحـــديد مضمونها(١٤) .

---

(١٣) حول هذه التفرقة فى مجال القانون الدولى انظر :
— Combacau (J.), Obligations de résultats et obligations de comportement in : Mélanges offerts à Paul Reuter, A. Pédone, Paris, 1979, p. 180 et suiv.

14 — Chidzero, in : Les résolutions dans la formation du droit international du développement, colloque de l'institut des hautes études internationales, Généve, 1971, p. 12.

(أ) فهناك نصوص لا تحتوى الا على تحديد لمبـادىء عامة يسعى من توجه اليهم أن يلتـزموا بهـا فى سـلوكهم المستقبلى(١٥) .

(ب) وتوجـد نصوص أخرى تشمل تعيين نتيجة معينـة دون التزام الدول المعنية باتبـاع وسائل معينة لتحقيقها بـل يترك حرية اختيار ذلك للمخاطبين بهذه النصوص (١٦) .

(جـ) وأخيرا هنـاك طائفة من النصوص لا تقتصر فقط على تحـديد النتيجة ، ولكن تشمل أيضا الوسائل الواجب اتبـاعها للوصول اليها (١٧) .

ان وجود هذا المضمون للقواعد القانونية الدولية الاقتصـادية أدى بالبعض الى اسباغ صـفة المـرونة عليها ، وبذلك نكون أمام **ما يسمى بـ** Soft law (١٨) أو القانون العليل(١٩) .

ثالثا ـ التطبيـق :

تعـد مرحلة التطبيق من أهم الأهداف التى يسعى الى ادراكها واضـعو القـاعدة القـانونية ، فالنصوص وجدت لكى تطبـق ، لذلك لابد من التعرف على السمات العـامة لأسلوب تطبيق القـاعدة القانونية الدولية الاقتصادية .

---

(١٥) مثال ذلك المبادىء التى أقرها مؤتمر الامم المتحـدة للتجـارة والتنمية فى دور انعقـاده الاول بجنيف عام ١٩٦٤

(١٦) كتحديد معـدل معين للتنمية أو لزيادة الدخل القومى .

(١٧) وهذا ما أخـذ به النظـام العام للافضلية .

18 — Hohenveldom (I.S), International economic "Soft law" R.C.A.D.I., 1978 III, p. 205 et suiv.

(١٩) الأستاذ الدكتور الغنيمى : المرجع السابق ، ص ١١٤

نستطيع أن نوجز ملامح هذا الاسلوب ترتيبا على ما سبق أن تعرفنـا عليه بخصوص مضمو نالقاعدة الدولية الاقتصادية : فطالما أنهـا ذات طبيعة مرنة فى أسلوب تكوينها وكذلك مضمونها ، فلابد أن تكو نطريقة تطبيقها متسقة مع هـذه الطبيعة الخاصة : فاقتضاء التنفيذ الكـامل الصارم والدقيق للقـاعدة الدولية الاقتصادية لايعد بالأمر الحتمى اذا ما توافرت ظروف تقتضى عدم التطبيق الكلى أو الجزئى وما أكثرها اقتصاديا . لذلك فان الامر يطرح تلقـائيا تساؤلا :

كيف يمكن تحقيق امتثـال الدول للقـاعدة الدولية الاقتصادية واحترامهـا بالحفـاظ على أهدافهـا ؟

نعتقـد أنه من المستحسن لبيـان الاجابة المطلوبة أن نتعرض أولا لمسألة مدى وجود الجزاء فى نطـاق القـاعدة الدولية الاقتصادية من النـاحية النظرية والعملية ، ثم على ضوء هذا البحث نسـتطيع أن نعرض للوسائل الجـارى الأخذ بهـا لكفـالة احترام هذا النوع من القواعد القانونية الدولية .

١ ـ الجزاء والقـاعدة الدولية الاقتصادية :

للتعرف علـىوضع فكرة الجزاء فى مجـال القاعـدة الدوليـة الاقتصادية ينبغى التمييز بين الناحية النظرية والناحية العملية.

أ ـ الجزاء من الناحيـة النظـرية :

يتم الالتجـاء الى الجزاءات لضمان التنفيذ ، ولحمل الدول على اتبـاع سلوك صائب ومسئول تجـاه التزاماتها ، وللوصول بالتـالى الى احـداث تطـابق بين سياسات الدول وبين أهداف النصوص التى تخاطبها(٢٠) والجزاءات عبارة عن مجموعة من الاجراءات التى تهـدف

---

20 — Schermers (H.G.), International institutional law, A.W. Sythoff, 1972, vol. I, p. 81.

الى الزام الدول المخـالفة لالتزاماتها بأدائها وبذلك تعـد الجزاءات رد فعـل لعمل غير مشروع • une réaction à un acte illicite (٢١)

وهى تشمل فى المجـال الاقتصادى تلك الاجراءات التى تقررها المنظمـات الدولية الاقتصادية (٢٢) وفقـا لشروط معينة وتتضمن عادة الحرمان من حق التصويت لدى عدم أداء بعض الالتزامات المـالية(٢٣)، والاستبعاد من عضوية المنظمـات المعنية أو عدم المشاركة فى أعمالها(٢٤) يضـاف الى ذلك حرمان الدولة المخالفة من مساعدات المنظمـات الدولية (٢٥) ، أو قيـام المنظمات المعنية بتكليف الدول الاعضـاء باتخـاذ اجراءات ضد الدولة التى لاتحترم تعهداتها (٢٦) •

ونظرة فاحصة لفكرة الجزاءات توضح أن اللجوء اليها يحقـق فوائد متعـددة بالنسبة للقواعد الدولية الاقتصادية •

ـ فمن ناحية تواجه الجزاءات حالات امتناع الدول عن تسـديد القروض • وهـذا ينطبق على المنظمات الدولية للتمويل حيث يتـم

---

21 — Caşsan (H.), Les garanties d'exécution des obligations en droit international public, thèse, Montpellier, 1972, p. 145.

22 — Leben (Ch.), Les sanctions privatives de droit ou de qualié dans les organisations internationales spécialisées, Bruylant, Bruxelles, 1979, p. 119 suiv.

(٢٣) كما هو الحال بالنسبة للمادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة .

24 — Ruzié (D.), Organisations internationales et sanctions internationales, A. Colin, Paris, p. 39-40.

(٢٥) أنظر المـادة الخامسة القسم ٦ من اتفاقية بريتون دودز التى تشكل النظام الاساسى لصندوق النقـد الدولى وأنظر أيضا :

Carreau (D), Le Fonds Monétaire international, A. Colin, Paris, 1972, p. 246.

(٢٦) وهذا ما يتم الاخذ به فى نطـاق منظمة التجارة أنظر :

Flory (Thiébout), Le G.A.T.T, droit international et commerce mondial,. L.G.D.J, Paris, 1968, p. 252-261.

ضمان حمـــاية مصالح الدول المولة للقروض ، وتلك التى تساهم فى تمويل المنظمـــات المذكورة •

ـ ومن ناحية أخرى تتعـــدى الجـــزاءات حالة الامتنـــاع عن التسديد الى ما هو أهم حيث تمتثل الدول وتقـــوم باتباع سياسات تحقق أهداف الاقتراض نظرا لارتباط ذلك باستمرار تدفق القروض•

ـ وأخيرا تبقى الجزاءات حتى بدون توقيعها كاجراء لتهـــديد الدول التى لا تمتثل للالتزامات لدولية لاقتصادية ، وبذلك نحقـــق الاستقرار القانونى والمـــادى للنص واجب التطبيق(٢٧) •

ب ـ الجزاءات من الناحيـــة العملية :

لا يجب النظر الى الجزاء كمجرد اجراء منصوص عليه ، يجب تطبيقـــه لدى عدم احترام من يخاطبه النص ، انما هو ـ فى حقيقته ـ يعـــد أسلوبا يستلزم عملا محددا ويتطلب شروطا لتقريره ووضـــعه موضع التنفيذ وليس بخـــاف ما تتعرض له عملية تقـــرير الجزاءات من صعوبات(٢٨) : فالالتجـــاء الى توقيع الجزاءات يتطلب توافر القوة اللازمة لتحقيق فاعليته • وأمام صعوبة الحصول على توافق الارادة السياسية للدول الاعضـــاء فى المنظمات الدولية ، فان تقـــرير الجزاء ثم تطبيقه يكـــاد يكون استثنائيا(٢٩) ، ولا يتحقق الا فى حالات المواجهة السياسية أو الأيدلوجية(٣٠) لذلك ليس بالغـــريب أن ينتهى البعض

27 — Leben (Ch.), op. cit, p. 330.

28 — Ibid, p. 108.

29 — Ruzié(D.), op. cit, p. 156-157 et Leben, op. cit, p. 224 et suiv.

30 — Hugo J. Hahn, Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations internationales économiques, in : Colloque Aspects du droit international économique, op. cit, p. 59.

لحقيقـة عدم الالتجـاء الى الجزاءات الا بصفـة نادرة(٣١) ، وأنها ــ فى ذاتها ــ ذات مدى محدود (٣٢) •

وهكذا فان البنـك العـالى لا يلجـأ ــ بوجـه عام ــ الى الجزاءات الا نادرا(٣٣) ، وفى نطـاق منظمة الجات ، فقـد لوحظ أنه بين أربع وعشرين حالة لم يتم الالتجـاء الى الجزاءات الا مـرة واحـدة(٣٤) •

ويمكن أن نفسر سلوك المنظمـات الدولية الاقتصادية فى عـدم استخدام الجزاءات باتجاهها نحـو تفـادى حدوث مواجهة وقطيعة مع الدول الأعضاء : فهى تمتنع عن توجيه اللوم للحكومة المعنية رغبة فى عدم اثارة غضبها ، والنيل من كبريائها ولكى تسهل ــ فى النهاية ــ عودة مثل هذه الحكومة الى الامتثال للسلوك الواجب(٣٥) • فكل منظمة تهـدف الى توسيع نطـاق نشاطها ، وليس الى وضع أعضائها فى نطـاق من العزلة ، فهى ترمى الى حث الدول الأعضاء لتحقيق الاهداف التى من أجلهـا تم انشاء المنظمة المعنية ، وليس منهـا العمل على استبعـاد الدول الأعضـاء من دائرة نشاطها •

---

31 — Hubert Thierry, Jean Combacau, Serge Sur, Charles Vallée : Droit international public, édition Montchrestien, Paris, 1979, p. 16.

32 — Giraud (E.), Le droit international public et la politique, R.C.A.D.) 1963, II, p. 671.

33 — Asher - Masson, The World Bank since Bretton Woods, The Brooking institution, 1973, p. 463.

34 — Gerad and Victor Cuzon, Trader's club, in Cox (R.W.). The Anatomy of influence, decisions making in International organization, London, Yale University press, 1973, p. 316.

35 — Malinvorni (G.), Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques, Leiden, Sythoff, 1974, p. 146.

ان الاتجـــاه نحو الاحتفـــاظ بعلاقات مع الدول المخالفة يعلو ، ويتقـــدم على الاعتبارات الاخرى على أمل حدوث تغيير للاوضـــاع المخـــالفة • هذا بالاضافة الى روح التسامح tolerance التى تسود فى نطـــاق العـــلاقات الاقتصادية(٣٦) • لذلك يفضل ــ غالبا ــ التعبير عن عدم رضاء المنظمة المعنية عن السلوك المخـــالف للدولة العضو باتبـــاع اجراءات أخرى سعيا الى حـــدوث **احترام لاحق** للنصوص(٣٧) • وهكذا يصبح من الضرورى التصدى لكفـــالة احترام قواعـــدها •

٢ ــ الوسائل الأخرى لضمان تطبيق القـــاعدة الدولية الاقتصادية :

ترتكز هذه الوسائل على فكرة أساسية تكمن فى رد فعل المنظمات الدولية الاقتصادية لحـــالة تطبيق القواعـــد الصادرة عنها • ان موقف المنظمـــات المعنية لا يتصدى لحـــالة التطبيق بالنظر فقط للاوضاع المخـــالفة للوصوص ، وانمـــا يشمل أيضـــا التطبيق الجـــارى لهـــا بمعنى أن المنظمة تبحث ما يواجه التطبيق ايجـــابا وسلبا •

وتستهدف هذه الوسائل لدى استخدامها تحقيق الأغراض التالية :

(أ) حث الدول الأعضـــاء على تحقيق الأهداف المتفق عليها •

(ب) تحـــديد مدى تطبيق النصوص فى ضوء ظروف التنفيذ وما يقـــابله من عقبـــات والعمل على تذليلها •

(ج) التأثير على السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء •

وكل هدف من هذه الأهـــداف يقتضى استخدام مجموعة مناسبة من الاجراءات •

---

36 — Giraud (E.), op. cit, p. 673.

37 — Malinverni (G.), op. cit, p. 149.

أ ـ حث الدول الأعضاء على تحقيق الأهداف المتفق عليها :

وهى تشمل كلا من قيام المنظمة المعنية باعلان حالة احترام القواعد الصادرة عنها ، واصدار توصيات معينة .

ـ اعلان حالة تطبيق النصوص :

وهو يتضمن ما تم ومالم يتم تطبيقه من النصوص بهدف حمل الدول المخالفة على اتخاذ الاجراءات المطلوبة . ويتخذ ذلك عادة أسلوب صدور تقارير من جانب المنظمات الدولية بشأن الاحوال الاقتصادية فى الدول الأعضاء ، ومدى مراعاة سياساتها للاهداف المتفق عليها . ان مثل هذا النشر لابد أن يحدث تأثيرا على واضعى ومطبقى السياسات الوطنية ، اذ أن النشر يوجه أصلا الى الرأى العام ، وتصبح علاقة الدولة ـ موضع الانتقاد ـ محلا للوم على المستوى الدولى[٣٨] . ويكفى للتدليل على ذلك قياس ردود الفعل فى الدول الغربية فى أعقاب صدور التقارير الدورية من جانب منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية O.C.D.E. وفى غالبية دول العالم بالنسبة لتقارير الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وهكذا فان نشر مثل هذه التقارير يؤدى الى الادراك العميق لأبعاد الوضع الاقتصادى العالمى ، وبالتالى التركيز على الحالات المخالفة بغرض تكوين رأى عام يحفز المسئولين على اتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق ما سبق أن قررته المنظمات الدولية الاقتصادية وخصوصا فى مجال تنمية دول العالم الثالث[٣٨٩] .

---

38 — Schermers (H.G.), International institutional law, op. cit, volt. II, p. 579 - 580.

(١٩) وهذا يظهر فى الاعلانات والوعود والقرارات الصادرة عن الدول المتقدمة فى اعقاب التقارير التى يقوم بنشرها مؤتمر لامم المتحدة للتجارة والتنمية وخصوصا تلك التى تسبق مباشرة الاجتماعات الدورية للمؤتمر المذكور : فنجد مثلادولا سبق أن رفضت تطبيق نظام سابق لصالح الدولة المتخلفة تعلن استعدادها وموافقتها على تطبيقه كما هو

ولكن لابد أن نشير الى أن رد فعل الدول المخالفة لا يكون بالضرورة فى صالح هذا النشر ، وانما قد يصادف عنادا واصرارا على المضى فى السلوك المستهجن .

وأوضح دليل على ذلك اصرار ادارة الرئيس الامريكى ريجان على اتباع سياسة اقتصادية تؤثر سلبيا على الدول الأخرى — رغم مناشدة الدول الأوربية له بالاقلاع أو التخفيف من سياسته تجاهها ومناداة دول العالم الثالث له بالتخفيف من القيود المفروضة على المساعدات المقدمة للمنظمات الدولية ، والتى تقدم العون لهذه الدول .

ـ اصدار التوصيات :

وبمقتضاها تطالب المنظمات الدولية الاقتصادية الدول الاعضاء باتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة الأوضاع المخالفة . فتعد التوصيات بذلك بمثابة رد فعل من جانب هذه المنظمات تجاه عدم احترام الدول للنصوص الواجبة التطبيق . وتظهر أهمية التوصيات فى ضوء حقيقتين : أولهما انها تسبق عادة الشروع فى توقيع الجزاءات ، وثانيهما انه على فرض عدم توافر شروط سريان الجزاءات وهو الفرض الغالب تصبح التوصيات هى الوسيلة الوحيدة le seul moyen لرد فعل المنظمات الدولية الاقتصادية لحالة عدم امتثال الدول الأعضاء للنصوص الصادرة عنها .

وتستند فعالية التوصيات الى ما تتمتع به هذه المنظمات من قوة ، تستند الى نفوذ الدول المسيطرة عليها ، وهى تحتل وضعا

= الحال فى اعلان الولايات المتحدة الامريكية فى مرحلة متأخرة موافقتها على النظام العام للأفضلية ، وكاعلان بعض الدول الصناعية اسقاط بعض ديونها تجاه دول العالم الثالث مثلما فعلت فرنسا عشية اجتماع مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية فى مانيلا عام ١٩٧٩

اقتصاديا يمكنها من أن ترغم الدول المخالفة على النظر بعين الاعتبار الى التوصيات الصادرة عنها فى هذا الشأن[40] .

ب ــ تقدير فاعليــة النصوص :

وهذا اجراء هام من تلك الاجراءات التى تلجــأ اليهــا المنظمات الدولية الاقتصادية بشأن تطبيق النصوص الصادرة عنها ، ورفــع مستواه . ويقصد بقياس الفاعلية السعى للتعرف على مستوى التطبيق الفعلى للنصوص ان كان يشــكل فى مجمله احتــراما عاما لها أم أنه مجرد امتثــال جزئى لأحكامها ؟ وفى الفرضين المتقدمين على السواء يتم رصد المشاكل التى تواجه التنفيذ ، وبالتالى تسهيله . ويتحقق ذلك اما باختيــار مجموعة من النصوص وقياس التطورات التى تصادف تطبيقها بمرور فترة معينة وذلك بالتركيز على عدد الدول المشتركة فى التنفيذ ، ومضمونه[41] واما بالبحث عن أثر النصوص المختــارة بالنسبة لتحقيق الهــدف المنشود[42] .

من هنا فان عملية تقدير فاعلية النصوص تشمل **معطيات قانونية** وغير قانونية[43] ، وهكذا فاننا أمام سعى حسيس لمناقشة الحــالة الفعلية لتطبيق القواعد الدولية ، ليس فقط بهدف معرفة من الــذى خالفهــا ، وانما أيضا بالبحث عن مستوى التطبيق فى مجملــه ، والعقبــات التى تصادفه .

---

40 — Hugo J. Hahn, op. cit, p. 57.

41 — Valticos (N.), Un système du contrôle international, R.C.A.D.I, 1968, II, p. 334.

42 — Landy, op. cit, p. 197.

43 — Elkin, in Schwebel (S.M.), The effectiveness of international decisions, A. Sijthoff, Ocean, 1971, p. 404.

وتقـوم المنظمـات الدولية الاقتصادية باجراء عطية التقدير هذه وفقـا لمـا يسمى بالتقييم évaluation (٤٤) وهو يتم على فترات دورية ، سواء بالنسبة لجمل نشاطاتها أو بالنسـبة لبعض عمليـاتها ، أو بعض النصوص الصادرة عنها •

ـ فهنـاك تقييم للمشروعات بالنسبة للاهداف التى يتم الاتفاق عليهـا بخصوص عمليـات تنفيذ القروض ويباشر هذا التقييـم المنظمات الدولية للتمويل(٤٥) •

ـ ويوجد أيضا التقييم للبرامج والخطط(٤٦) •

ان هذا التقييم يسعى لدفع التنفيذ خطوات الى الأمام ، بمراجعة القواعد السابق تكوينها لقيـاس درجة ملاءمتها للظروف التى تقابلها وبذلك نصل الى الدرجة التى تستجيب فيها للواقع ، وهو الذى يمثل المحك الفعلى لتقـدير كل قاعدة •

جـ ـ التأثير على السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء :

يهتم الفقه غالبا فى مجـال تطبيق القاعدة الدولية بالبحث عن حالات عدم تطبيق النصوص ، والوسائل الكفيلة بالحد من هذا السلوك المخـالف • ان هذا الاهتمام يبرره الرغبة فى أن يتوافر للقواعـد المذكورة الاستقرار اللازم من الناحيتين المـادية والقانونية • الا أن اهتمـام الفقـه هذا ، وتركيزه على الجوانب السلبية لعملية تطبيق

---

44 — Touscoz (T.), L'évaluation de la coopération Nord-Sud, Economica et les presses de l'Université du Quebec, 1976, p. IX.

45 — John A. King Jr, Les projets de développement économique et leurs évaluations, D.U.N.O.D, Paris, 1969.

46 — L'évaluation de l'aide, O.C.D.E, Paris, 1975.

القواعـــد القانونية ، يغفل الجوانب الأخرى الاكثر أهمية ، **وذات الطبيعـــة الايجـــابية** ونقصد بذلك تطبيق واحترام القواعد الدولية الاقتصادية : اذ أن تنفيذها يؤدى الى نتيجة فى غاية الأهمية تتمثـــل **فى اتبـــاع واحترام قواعـــد معينة من السلوك الاقتصادى المشترك** على المستوى الدولى ، وهذا فى حـــد ذاته أمرا أو ظاهرة لا يمكن اغفـــالها فنحن أمام تنفيذ لقواعد اقتصادية مشتركة تؤدى حتمـــا الى احـــداث **نوع من التطابق فى السياسات يتمثل فى التنسيق كحد أدنى وفى التكامل كحـــد أقصى** .

وهنـــا نسارع الى القول بأننا نتهى الى هـــذه النتيجـــة دون الخوض فى مضمون القواعد الدولية الاقتصادية موضع البحث .

ان مثل هذا الأمر أى اتبـــاع قواعد اقتصادية مشتركة لا يتسنى الوصول اليه الا عن طريق وسيلة فعـــالة تلجـــأ اليها المنظمات الدولية الاقتصادية ، وهى التأثير على سياسات الدول الأعضاء[٤٧] وهو عبارة عن عمل تستخدم بمقتضاه المنظمة المعنية مجموعة من أساليب الاقناع والامتثـــال بغرض أن تحمل دولة معينة على اتباع سياسة معينة[٤٨].

---

47 — Leond Gordenker : Multinational aid and influence on governments policies, in : Internationàl organization and world politics, edited by Robert Cox, Macmillan, 1961, p. 128.

— Dimitris C. Constas : The capacity of international organization to exercise political pressure, Revue hellenique de droit international, 1973-1974, p. 338 et suiv.

48 — Leond Gordenker : Structure for influence : international organization and development aid, in : Multinational cooperation : economic, social and scientific development (R.S. Jordan) 1972, p. 25.

ويتم ممارسة هذا التـــأثير عادة لدى طلب لادول المساعدات من المنظمات الاقتصادية : ففى ظل هذه الظروف تقـــوم المنظمة المعنية بفحص سياسة الدولة طالبة العون من مختلف جوانبها ، بحجة ضـــمان الاستخدام الامثل للقروض ، ومدى ملاءة مثل هذه الدولة وعنـــد القيام بهذا الفحص فانه لا يتم فقط مناقشة الأوضاع المتعلقة بالمشروع الذى سيتم تمويله وانما تشمل أيضا سياسة القطـــاع الذى ينتمى اليـــه[٤٩] ، ومن خلال ذلك يتم النفاد لبحث السياسة الاقتصادية العـــامة للدولة التى تطلب المساعدة • والمشكلة لا تنحصر فقط فى قيـــام منظمة دولية بفحص سياسة اقتصادية لدولة عضو ، وانمـــا تتعـــدى هذا بوضع توصيات ـــ هى فى حقيقتها ـــ شروطـــا يجب تنفيذها لتقـــديم أو استمرار تقـــديم المساعدة[٥٠] فاذا ما لاحظنا أن كل منظمة دولية للتمويل تتبع سياسة اقتصادية معينة وفقـــا لمذهب الدول المسيطرة عليها[٥١] ، بات لزاما على الدول طالبة العون **أن ترضخ** لتنفيذ السياسة التى توصى بهـــا ـــ **أو تأمر بها** من الناحية العملية ـــ منظمة التمويل الدولية[٥٢] •

وأيا كانت سياسة كل منظمة دولية للتمويل ، فانه من الملاحظ أن هنـــاك تأثيرا تمارسه على الدول الأعضاء باتباع سلوك اقتصادى

---

(٤٩) كقطاعات الزراعة ـــ الصناعة ـــ الكهرباء ـــ الخ .

50 — Friedman (W.G.), Kalmomoff (G.), Meagher (R.F.), International financial aid, Columbia University press, New York and London, 1966, p. 408.

51 — Tibor Mende, De l'aide à la récolonisation : les leçons d'un échec ed. du Seuit, Paris, 1972, p. 234.

52 — Mikesell (R.F.), Public international lendingfor development University of Orgeon, New York, Random House, 1966, p. 158.

— H.W. G. Brown : The use of foreign aid as an instrument to secure compliance with international obligations, Proceeding of the American society of international law, April, 1964, p. 211.

مشترك • وهذا فى حد ذاته ذو دلالة خاصة بالنسبة للمنظمات الدولية **الاقتصادية وهى تفردهــا** بمقدرتها على الزام الدول الأعضاء بتطبيق سياسة اقتصادية معينة من جانب الدول التى تطلب التمويل •

ومنظورا الى الخصائص السابقة التى تتسم بها القاعدة الدولية الاقتصادية قدر البعض أن ثمة قانونا دوليا مستقلا هو **القانون الدولى الاقتصادى** • غير أننا لم نتفق وأصحاب هذا الاتجاه فيما انتهوا اليه ، على ضوء ما عرضناه من تحليل يضع الأمور فى نصابها الصحيح (٥٤) •

---

(٥٣) ترتب على وجود خصائص تميز القواعد القانونية الاقتصادية الدولية فان ظهرت وتكاثرت المراجع والأبحاث التى تناقش هذا الأمر تحت مسميات مختلفة : القانون الاقتصادى الدولى ، القانون الدولى الاقتصادى ، القانون الدولى للاقتصاد .

وتتركز المنطلقات الأساسية للقــائلين بوجود هذا القــانون على ما سبق الاشارة اليه من تمتــع القاعدة القانونية الاقتصادية الدوليــة بخصائص من حيث طريقة التكوين ــ المضمون ــ التطبيق . واصحاب هذا الراى ، وعلى درجات مختلفة ينتهون الى وجود قانون اقتصادى . وهناك نقطتان ينبغى التنبيه اليهما :

١ ــ ان القول بوجود قانون دولى اقتصادى عنــد القائلين به ، لا ينفى استمرار وجود بعض المفاهيم الاساسية للقانون الدولى العــام ، بالنسبة لتكوين وتطبيق بعض القواعد الدولية الاقتصادية .

٢ ــ ومع ذلك ، فان اســتعارة المفاهيم التقليدية للقانون الدولى العام ، لا يتعادل عندهم مع الخصائص المميزة للقواعد الدولية الاقتصادية بوجه عام .

ونلاحظ أن الميل نحو القــول بانفــرادية individua Lisation القانون الدولى الاقتصادى ، قد سيطر على الفقه المؤيد لهذا الاتجاه لدى البحث عن القواعد الدوليــة الاقتصادية مع **عدم الادراك الكامل** لحقيقة ما يجرى عليه العمل فى نطاق القانون الدولى العام ذاته . اى أن اصحاب القول بوجود قانون دولى اقتصـــادى قد ولوا وجوههم شطر الخصائص المتميزة للقواعد الدوولية الاقتصادية ، واغفلوا حقيقة الأساليب المتبعة فى مجال القانون الدولى العام على النحو التالى :

١ ــ ان القول بأن تكوين القاعدة الدولية الاقتصادية ، وبالتــالى القانون الدولى الاقتصادى يغلب عليــه عدم الاهتمام بالشكلية استخراج غير حقيقى .

ـــ فالقانون الدولى العام به اساليب لتكوين القاعدة القانونية لا تغلب عليها طابع الشكلية : اليست هناك اتفاقيات فى صورتها المبسطة

ـــ ثم ان التركيز على الاعتداد بالأساليب المسماة بالشورية من توصيات واعلانات للمنظمات الدولية انكار لحقيقتين : أولهما أن هــذه الأساليب تعد أصلا من اساليب تكوين القاعدة القانونية الدوليـــة . ان المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية ، وتلك المبرمة فى اطارها تعترف بهذه الأساليب وتأخذ بها فى مجال معالجة المسائل محل اختصاصها ، والحقيقة الأخرى ان القائلين بدور التوصيات والاعلانات لم يستطيعوا ان ينتهوا الى خلع الصفة الالزامية عليها ، بل أكثر من ذلك عدم الزاميتها ، وذلك ما هو مسلم به فى نطاق القانون الدولى العام ، بل أكثر من ذلك فان هذا القانون يعطى لقرارات المنظمات الدولية أهمية معينة فى انشاء القواعد العرفية .

٢ ـــ ان المضمون الفضفاض للقـــاعدة الدولية الاقتصادية أمر غير قاصر عليها . فالقاعدة الدولية العامة تفسح المجال أمام الأخذ بمثل هذا المضمون . فحرية التقدير للدولة الموجه اليها خطاب القاعدة امر مقبول فى نطاق القانون الدولى العام كحماية المصالح الحيوية ، والاعتداد بالظروف الاستثنائية . بل ان الدول تعطى من التسهيلات ما يمكنها من مواجهة مثل هذه الأمور كابداء التحفظات على سبيل المثال .

٣ ـــ ان التطبيق بالصورة التى اشرنا اليها والتى تتسم بالمرونة ، أمر غير قاصر على القاعدة الدولية الاقتصادية ويصادف القاعدة الدولية العامة . بل ان فكرة الجزاء فى المجتمع الدولى تواجه نفس العقبات ، واللجوء الى اجراءات اخرى هو أمر وارد .

٤ ـــ وأخيرا وهـــذا هو الأهم فان القـــائلين بوجود قانون دولى اقتصادى يركزون بصفة أساسية على **مدرك السيادة** : حيث يلاحظون ان السيادة تتراجع لصالح التعاون والتعاضد الدولى . وان الســـيادة اذا كانت بمثابة القاعدة العامة فى اطار القانون الدولى العام ، فانها تصـــبح بمثابة الاستثناء فى اطار القانون الدولى الاقتصادى .

ان هذه الحقيقة لا يمكن ـــ لنا ـــ أن ننكرها ، **ولكن يجب ان نضعها فى اطارها الصحيح** : حقيقة ان الســـيادة تجد من القيـــود فى المجـــال الاقتصادى ما لا يمكن مقارنته لما هو مسلم به فى نطاق القانون الدولى

العام . ومع ذلك فينبغى أن نمعن النظر فى هذه الحقيقة من الجوانب التـــالية :

فمن ناحية إن تقييد سيادة الدول يأتى غالبا لتحقيق مصلحة مشتركة ، أو لتلبية حاجة معينة ، فاذا تخلف أمر مر هذه الأمور عادت المناداة بالتمسك بالسيادة وفقا للمفهوم التقليدى والسائد فى نطاق القانون الدولى العـــام ، واكثر الظروف التى تتغير — ولا سيما فى المجال الاقتصادى — وبالتـــالى تصبح السيادة امرا واردا ، بل وكقاعدة عامة بدلا من ان تكون استثناءا . ولعل ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية ابان أزمة الرهائن فى طهران باتخاذها اجراءات ضد المصالح الايرانية الأمريكية ما يبرهن على صحة ما انتهينا اليه .

— ومن ناحية أخرى فان القائلين باعتبار السيادة بمثابة الاستثناء فى المجال الاقتصادى ، قد بنوا حكمهم على ملاحظة ما جرى عليه العمل فى نطاق المنظمات الدولية الاقتصادية ، التى تولدت عن اتفاقيات بريتون وودوز : البنك العالمى وصندوق النقد الدولى . مع أن تقييد السيادة فى اطار هاتين المنظمتين — فى رأينـــا — **ذو طبيعة نســـبية** : اذ أن التقييد لا يشمل — عملا — الا سيادة الدول الضعيفة ، وتصبح الدول الغنية الأكثر تحررا من القيود المفروضة . ويكفى للتدليل على ذلك خروج الولايات المتحدة الأمريكية على النظام النقدى الدرى عام ١٩٧١ .

— وأخيرا فان هناك اتجاها متزايد فى السنوات الأخيرة نحو تأكيد مبدأ سيادة الدول ، فى المجال الاقتصادى وخاصة على مواردها الطبيعية ، والتى أصبحت بمثابة قاعدة عرفية .

ان هذه الملاحظات تظهر — لنا — صعوبة افساح المجال للقـــول بوجود قانون دولى اقتصادى مستقل عن القانون الدولى العـــام . واذا كانت الوسائل والأساليب المستخدمة فى انشاء القواعد الدولية الاقتصادية لا تختلف كثيرا فى مضمونها عن تلك المستخدمة فى نطاق القانون الدولى العام ، فان الأمر — فى رأينا — لا يتعدى وجود بعض القواعد فى مجالات مختلفة ، نظرا لتأثرها بالعامل الاقتصـــادى ، التى تغلب الأخذ ببعض الأساليب دون غيرها ، اذ من الصعوبة بمكان افراد قائمة جامعة مانعة بالقواعد التى يشملها انقانون الدولى الاقتصادى . وللتدليل على ذلك نعطى **مثالا حديثا** : الاتفاقية الجديدة لقانون البحار والتى تم التوقيع عليها

في ديسمبر ١٩٨٢ . هل من الممكن اعتبارها من الأمور التى تدخل فى نطاق القانون الدولى الاقتصادى ؟

الاجابة بالنفى قطعا : فمن ناحية هناك بعض القواعد المتأثرة بالعامل الاقتصادى ، الا أنه من ناحية اخرى تتأثر غالبية القواعد بالمفاهيم الأساسية والأساليب المتبعة فى اطار القانون الدولى العام .

امام هذه النتيجة ، نستطيع القول بوجود قواعد معينة — فى اطار قواعد القانون الدولى العام — تتميز ببعض الخصائص المتصلة بالتكوين والمضمون والتطبيق ، بسبب اتصالها بالعامل الاقتصادى ، وهى تأخذ من أساليب هذا القانون ما يتناسب من ضرورة المواءمة مع الظروف الاقتصادية السائدة .

انظر مؤلفنا : العلاقات الدولية ، المرجع السابق ص ١٠٥ — ١١٠ .

الفصل الثانى

المصـــادر القانونية لنشاطات المنظمات الدوليـــة الاقتصـــادية فى مجـــال التنميـــة

تعد المصادر القانونية الأساس لممارسة أى نشاط قانونى • وتستند نشاطات المنظمات الدولية الاقتصادية لدى ممارستها لاختصاصاتها فى مجال التنمية الى مجموعة مصادر قانونية يتعين بحثها (المبحث الاول) ثم التعرف على العوامل التى تؤثر على تكوينها وفعاليتها (المبحث الثانى)

المبحث الأول

أنواع المصادر القانونية

تقتضى دراسة المصادر القانونية لنشاطات المنظمات الدولية الاقتصادية فى مجال التنمية أن نعرض أولا لموقف دساتير المنظمات المعنية بصدد مشكلة التنمية ، وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقيات المبرمة فى اطار هذه المنظمات (ثانيا) وأخيرا الوضع بخصوص القرارات الدولية الصادرة عنها (ثالثا) •

أولا ــ دساتير المنظمات الدولية :

تعد دساتير المنظمات الدولية المصدر الأساسى لممارسة أى نشاط قانونى يجرى فى اطارها • ويقصد بدساتير[1] المنظمات الدولية ، مجمعة النصوص التأسيسية والتى تحدد طبيعة وتكوين واختصاصات الأجهزة المكونة لها ، وكذلك طبيعة القواعد الصادرة عنها وشروط تنفيذها ، والعلاقات التى تقوم بينها وبين الدول الأعضاء[2] •

---

(١) استخدام اصطلاح دستور او ميثاق او نظام هو بنفس المعنى أى الاتفاقيات المنشئة للمنظمات الدولية Convention de base

2 — Jean-Luc Mathieu : Les institutions spécialisées des Nations Unies, Masson, Paris, 1977, p. 90.

وبدراسة مواثيق أو دساتير المنظمات الدولية التى تهتم بمشكلة التنمية ، نستطيع أن نقرر أن طابعها العــام هو التنوع diversité فى تناول موضوع تنميــة دول العالم الثــالث (٢مكرر) ، فنــلاحظ لاتجــاهات الثلاث التــالية :

١ ــ هناك مواثيق لا تعطى مشكلة التنمية أهميــة خاصة ، حيث تندرج فى طار اهتمام المنظمة المعنية بمشــاكل التعاون الدولى بوجه عام • ويصدق ذلك القول على ميثاق الأمم المتحدة(٣) فهو لم يحــدد

(٢ مكرر) يمكن تعريف دول العالم الثالث بانها تلك التى تلتف حول مجموعة من الاهداف السياسية التى تتمثل فى التخلص من الاستعمار ، وعدم الانحيــاز ، واقامة نظــام اقتصادى دولى جديد : انظر فى هذا المعنى :

Thierry (H.), Le Tiers-Monde dans les relations internationales, les cours de droit, Paris, 1978-1979, p. 3.

ويجب أن نشير الى أنه ــ من الناحية العملية ــ يستخدم اصطلاح الدول الاخــذة فى النمو أو النامية Pays en voie de développement أو الدول المتخلفة Pays sons — développés ويتم عمليا تعيين هذه الدول وفقــا لمعيــار التحــديد الذاتى : بمعنى أن لكل دولة أن تعلن انتســابها الى هذه المجموعة من الدول .

والملاحظ أنه داخل مجموعة دول العــالم الثالث توجد تصنيفات مختلفة كالدول النفطية ، والاقل نموا .. الخ .

حول هذه التقسيمات نحيل الى :

Guy Feuer : Les différentes catégories de pays en développement, Genese, évolution, statut, J.D.I., 1982 II, p. 5 et suiv.

(٣) انظر نص المــادة ٥٥ من ميثــاق الأمم المتحــدة والتى تنص على انه « رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضرورين لقيــام علاقــات سلمية ودية بين الامم مؤسســة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منهــا تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحــدة على :

أ ــ تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير اسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقــدم الاقتصادى والاجتماعى . =

للمنظمة الدولية مهاما واضحة تجاه هذه المشكلة • وهـكذا فان ميثاق الأمم المتحـدة لم يمنح المنظمات التابعة لهـا دورا قياديا أو مطلقـا فى نطاق عمليات التنمية(٤) • وهـذا الأمر ـ كما يرى بحق القـاضى الدولى محمد بيد جاوي ـ يعـد عاديا حيث أن الميثاق يمثـل لحـظة فى تطور الانسانية ، ولا يستطيع بالتالى أن يغطى جوانب كل التطورات اللاحقـة(٥) •

غير أن عموميـة النصوص قد سمحت للدول الأعضاء أن يتخذوا الخطوات اللازمة ، سواء على المستوى الانشائى أو التنظيمى ، للتصدى لشـاكل التنمية(٦) ، بحيث أصبحت المنظمة الدوليـة تهتم أسـاسا بهـذه المشـاكل(٧) •

= ب ـ تيسير الحلول للمشاكل الـدولية الاقتصـادية والاجتمـاعية والصحية وما يتصل بهـا ، وتعزيز التعـاون الدولى فى أمور الثقـافة والتعليم » •

أنظر ـ بوجه عام ـ أحكـام الفصل التاسع من الميثـاق •

4 — Dailler (P.), Les instatutions de développement, dossier, Themis, P.U.F., Paris, 1972, p. 10.

5 — Bedjaoui (M.), Un point de vue du Tiers-Monde, op. cit., p. 281.

6 — Colliard (C.A.), Cadre instutionnel et technique d'élaboration de droit in Pays en voie de développement et transformation du droit international, colloque de la société française de pour le droit international, A. Pédone, Paris, 1974, p. 99.

— Reuter (P.), Combacau (J.), Institutions et relations internationales, op- cit., p. 330.

7 — Nguyen Quoc Dinh, Patrick Baillier, Alain Pellet : Droit international public, 2ème edition, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 751.

وتدخل فى نفس الطائفة نظم صندوق النقد الدولى حيث **لا** تفرد أية نصوص تتعلق بالدول المتخلفة • ولكن هذا لم يمنع أجهزة الصندوق من اتخاذ القرارات اللازمة لتقرير بعض التسهيلات النقدية لصالح دول العالم الثالث (٨) • ويلاحظ أن هذا الاتجاه الأخير **ذو طبيعة محددة** اذا لم يصل الأمر ـ كما هو الحال فى نطاق الأمم المتحدة ـ الى اعتبار تنمية العالم الثالث كاحدى الغايات التى يسعى اليها صندوق النقد الدولى •

٢ ـ هناك طائفة ثانية من المواثيق أو الدساتير الدولية ، رأى واضعوها أن أهمية مشكلة التنمية تقتضى اضافة نصوص من نفس طبيعة هذه المواثيق ، تعالج هذه المشكلة •

(أ) ففى نطاق الجات أضاف الأطراف المتعاقدون قسما رابعا للاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارية لصالح دول العالم الثالث •

(ب) وداخل نطاق البنك العالمى بالاضافة الى الاتفاقية المنشئة للبنك الدولى للانشاء والتعمير ، تم اقرار نظام قانونى خاص بانشاء المؤسسة الدولية للتنمية ، والشركة المالية الدولية ، وذلك للاستجابة لحاجات الدول المتخلفة •

ويلاحظ أن اضافة أحكام جديدة ، أو انشاء مواثيق تابعة ، لا يعنى أن تفقد المواثيق السابقة عليها كل قيمة ، اذ تبقى كأساس للعمل المارسى (٩) • هذا بالاضافة الى أنها تنطبق ـ فى ظروف معينة ـ على كل الدول بما فيها دول العالم الثالث •

---

(٨) كنظام التمويل التعويضى .

(٩) وهكذا برغم التسهيلات التى تمنحها المؤسسة الدولية للتنمية لدول العالم الثالث ، فانها تخضع للفلسفة السائدة للبنك العالمى بتفضيل الاعتبارات المتصلة بالاتجاه الرأسمالى .

٣ ــ أما الطائفة الأخيرة فهى تشمل **مواثيق مستقلة** تم انشــاؤها بصفة أصلية من أجل مواجهة متطلبات مشكلة التنمية • وهى تشمل كل بنوك وصناديق التنمية العالمية منها والاقليمية •

ومع الادراك الكامل لدور المواثيق الدولية فى التصدى لمشاكل تنمية دول العالم الثالث ، فانه تبقى **حقيقة هامة** تتلخص فى أنه يصعب فى كل الحالات ابرام مواثيق لانشاء منظمات دولية ، نظرا للصعوبات القانونية والمادية التى تواجهها • ففى تلك الحالة يكون من الضرورى مواجهة مشكلة التخلف عن طريق مصادر أخرى ، كالاتفاقيات والقرارات، الا أنه يتبقى أن دساتير المنظمات الدولية تظل الأساس Fondement لكل عمل قانونى أقل درجة •

ثانيا ــ الاتفاقات الدولية

تلجأ الدول فى معالجة مشــكلة التنمية الى ابرام مجمــوعة من الاتفاقيات فى اطار المنظمات الدولية الاقتصادية • ويمكن أن نفرق بين تلك المتعلقة بانشاء قواعد للسلوك وتلك المختصة بالاقراض •

١ ــ الاتفاقيات المنشئة لقواعد السلوك :

وهى تهــدف ــ بوجه عام ــ الى توجيــه سياسات الدول نحو مواجهة مشــكلة التخلف وتتركز هــذه الاتفاقيات فى المجال التجارى accords commerciaux : **اتفاقيات تجارية** وهى تتوخى :

(أ) تنظيم تجــارة ســلعة معينــة كاتفاقيات المواد الأوليــة accords produits de base واتفاقيات المنسوجات accords de textiles

(ب) تأسيس تنظيم للتكامل الاقليمى intérgation régionale كالأسواق المشتركة Marchés communs أو المناطق الحرة Zones de libre-échange

(جـ) تقديم امتيازات تجارية كالاتفاقيات المبرمة بين الدول المتقدمة وبين الدول المتخلفة وأشهرها اتفاقية لوميه
convention lomé

وتتميز الاتفياقات موضـع البحث عن المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية بأن النصوص الواردة فى الأولى أكثر تحديدا ، وبالتالى يكون مجال التطبيق فيها ومراقبـة احترام الالتزامات المنبثقـة عنها أكثر انضباطا • ويصدق ذلك بصفة خاصة على الاتفاقيات التى يتم ابرامها فى اطار منظمة الجات •

٢ ــ الاتفاقيات المتعلقة بالاقتراض :

وهى تشمل اتفاقيات القروض accords de prêt والترتيبات النقـدية arrangements monétaires • ولا تثير اتفاقيات القروض صعوبات فى اعتبارها معاهدات يتم تسجيلها لدى الأمم المتحدة (١٠) • وتتركز المشـاكل فيما يتعلق **بمضمونها** ،فالمعروف أنها تحتـوى على شروط لمنح القرض سواء أكان مصدر القرض دولة أو منظمة دولية ، ومنها شروط تتطلب اتخـاذ اجراءات وقرارات معينة على مسـتوى المشروع الممول والقطاع التابع له ، بل والسياسة الاقتصادية للدولة المقترضة • مثل هذه الشروط تثير شبهة وجود ضغط أو ،كراه على ارادة

---

10 — Proches (A.), Les aspects juridiques de l'activité de la Banque mondiale, in Colloque juridique international : Les investissements et le développement économique du Tiers-Monde, A. Pédone, Paris, 1978, p. 236.

— Mme P. Pastid Cours de droit international public, Paris 1971, p. 236.

— Charles Rouseau, Droit international public, Sirey, Paris 1971, Tome, I, p. 66.

الدولة طالبة القرض • فما هو التكييف القانونى لمثل هذه الشروط ؟ (١١)

وفقا لصلب اتفاقية فينا للمعاهدات ، فان الشروط الاقتصـــادية لا تدخل فى نطاق الاكراه الذى تعرضت له الاتفاقية ، هذا برغم الجهود التى تم بذلها من جانب دول العالم الثالث لتغيير هذا الوضـــع (١٢) • اذ أن الدول تملك حرية قبول أو رفض شروط اتفاقيات القروض • حقيقة أن دول العالم الثالث تجد صعوبة فى العثور على شروط أفضل ، ولكن — للأسف — هذه طبيعة العمليات المالية •

وتثير الترتيبات النقــدية هى الأخرى **صعوبة ظاهرة :** اذ أن صندوق النقــد الدولى لا يعتبر هذه الترتيبات كاتفاقيات ، بل مجرد قرارات (١٣) تصدر من جانب أجهزة الصندوق ، بعد أن تقوم الدول طالبة العون بتحرير خطاب نوايا Lettre d'intention بما ستقوم به من اجراءات لتحقيق أهداف التسهيلات النقدية التى ستحصل عليها •

ويرى البعض — بحق — أنه نظرا لطبيعة الالتزامات المتبادلة بين الصندوق والدولة التى تطلب التسهيلات النقدية فانها تعــد اتفاقيات دولية صحيحة •

Il s'agit devéritables accords internationaux.

---

(١١) حول الاكراه فى المعاهدات الدولية أنظر :

Reuter (P.), Introduction au droit des traités, A. Colin, Paris, 1972, p. 172 et sulv.

12 — Tenkidés (G.), Les effets de la contrainte sur les traités â la lumière de la convention de Vienne du 23nd 1969, A.F.D.I, 1974, p. 90.

13 — Goid (J.), The Stand by arrangements of the international monetary fund, Washington D.C., 1970, p. 46.

14 — Corrаdu (D.), Le système monétaire international, A. Colin, Paris, 1972, p. 190.

ونرى أن الاتجاه لاعتبار الترتيبات النقدية مجرد قرارات صادرة عن صندوق النقد الدولى ، انما يهدف الى اخفاء faire dîsparaitre الالتزامات القاسية التى تتعهد بها الدولة التى تتلقى التسهيلات النقدية من جانب الصندوق ، حيث أن نشرها يسبب حرجا لكل من الصندوق والدولة التى تطلب هذه التسهيلات • ولعل أحداث الثامن عشر والتاسع عشر من يناير عام ١٩٧٧ فى مصر ، لتؤكد مقدار ما تثيره تلك الالتزامات من ردود فعل حادة لدى نشرها ، لذلك يهدف الصندوق ومعه الدولة المتعاقدة ، الى عدم نشر الشروط القاسية التى تقبلها الدول عن طريق عدم ابرامها فى شكل اتفاقيات ، يصبح من الضرورى عرضها على السلطة التشريعية وبالتالى اطلاع الرأى العام عليها •

ثالثا — القرارات الدولية :

تحتل القرارات الدولية أهمية بالغة بالنسبة لنشاطات المنظمات الدولية فى مجال تنمية دول العالم الثالث • بل يمكن أن نقرر — بادىء ذى بدء — أن العمل الدولى فى هذا المجال بدأ وتطور وأخذ ملامحه الأساسية من خلال القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية (١٥) : استراتيجيات التنمية — الدعوة الى نظام اقتصادى عالمى جديد — ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول — النظام العام للأفضلية •• الخ

لذلك أصبحت القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية موضع البحث المستفيض فى السنوات الأخيرة (١٦) •

---

15 — Bedjaoui (M.), op. cit., p. 259.

(١٦) أنظر فى الفقه العربى :

الأستاذ الدكتور محمد سامى عبد الحميد : القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر لقواعد القانون الدولى العام ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٢٤ ، ١٩٦٨ ص ١١٩ — ١٣٨ ، والاستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها فى أرساء قواعد القانون لدولى ، منشأة لمعارف الاسكندرية ١٩٧٤

وتعد القرارات ــ بوجه عام ــ وسيلة يتم بمقتضاها التعبير عن أمور معينة ، وأيا كانت تسميتها أو تصنيفها : قرارات ــ توصيات ــ اعلانات ــ مواثيق ــ برامج .. الخ فانها تتميز بما يلى :

١ ــ انها تستهدف مواجهة بعض الأوضاع المنصوص عليها فى المصادر القانونية الأعلى قيمة (مواثيق المنظمات الدولية ، الاتفاقيات المبرمة فى اطارها) ، حيث لا يكفى اعطاء اختصاص معين لمنظمة دولية فى نطاق معين بل يجب اعطاؤها سلطة التصرف فى هذا المجال (١٧) .

٢ ــ ان متطلبات مواجهة نشاطات المنظمات الدولية ، تقتضى عدم الرضوخ للصعوبات المتعلقة بتكوين القواعد القانونية عن طريق الاتفاقيات ، والتى تستوجب اجراءات هامة ومعقدة لاتباعها ، سواء بالنسبة لابرامها أو لتطبيقها : فالدول تعد أقل اقتناعا وحرصا على اتباع قرارات المنظمات الدولية ، منها عن اتباع الاتفاقيات الدولية (١٨) فقرارات المنظمات الدولية هامة وضرورية نظرا لما تتمتع به من خصائص :

وانظر فى الفقه الأجنبى :

— Virally (M.), La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, A.F., 1956, p. 69-96.

— Tammes (A.), Decisions of international organs as a source of international law, R.C.A.I, 1958 II, p. 265-362.

— Di Qual Lind : Effets des résolutions des Nations Unies, L.G.D.J., Paris, 1967, p. 146 et suiv.

— Castanéda (J.), Valeur juridique des résolutions des Nations Unies, R.C.A.D.I, 1970 I, p. 304 et suiv.

17—Rideau (J.), op. cit., p. 32.

18—Castanéda (J.), La Charte des droits et des devoirs économiques des Etats du point de vue du droit international, in Justice économique internationale, Gallimard, 1977, p. 80.

(أ) فهى من ناحيـــة يمكن تطبيقها بسرعة من جانب الســلطة التنفيذية دون المرور بالاجراءات التشريعية ، حيث توجد قرارات دولية تقتصر مهمتها على تطبيق الاتفاقيات قبــل التصديق عليها •

(ب) من ناحيـــة أخرى فالقـــرارات تعالج بعض المســائل التى لا تستطيع الحكومات تجاهها الا أن تعد بمحاولة تطبيقها ، باللجوء الى الوسائل الملائمة لظروفها •

(جـ) ثم ان القرارات قد تكون عملا مبدئيا يسبق ابرام اتفاقيـــة جديدة أو لمراجعة اتفاقية سارية المفعول •

(د) وأخــيرا فالقــرارات تلعب دورا هاما كملحق لاتفاقيـــة قائمة (١٩) •

هذه المميزات والخصائص التى تتمتع بها القرارات الدولية ، أدت الى أن تلجأ المنظمات الدولية اليها للتصدى لمشكلة تنمية دول العــالم الثالث • والقواعد التى تتضمنها هذه القرارات ستكون محلا لدراسة تفصيلية لاحقا ، وما يجب دراسته هو بيان الطبيعة القانونية لقرارات المنظمات الدولية ، حيث يتسنى وضع الأساس لبحث هذه القرارات ، وعدم العــودة لاثارة هذه عنــد التعرض لكل قرار دولى يعــالج مشكلة التنمية •

الطبيعة القانونية لقرارات المنظمات الدولية :

هنـــاك مبدأ عام يحكم الطبيعة القانونيـــة للقرارات الدوليـــة ، وتخفيفات ترد عليه :

---

19 — F.M. Masson, T. Colloque : Les résolutions dans la formation du droit international du développement, op. cit., p. 16.

— Bediaoui (M.), op. cit., p. 232.

١ ــ المبدأ العام :

يعد من النادر أن نجد منظمة دولية تملك سلطة اتباع قواعد لها من آثار قانونية ملزمة إلا في حالات محددة[20]: بمعنى أن إصدار قرارات ملزمة أمر غير شائع في هذه المنظمات، حيث لا تملك إلا أن تطلب إلى الدول وتقترح عليهم اتباع سلوك معين[21]. إن هذا الأمر يجعل من هذه الأعمال مجرد توصيات، لذلك يجب التفرقة بين القرار Décision والتوصية Recommandation.

(أ) القرار :

وهو عبارة عن عمل صادر عن منظمة دولية ويرتب آثارا قانونية ملزمة ، حيث أنه يعبر عن السلطة الفعالة لهذه المنظمة ، وهى تشمل طائفتين :

ــ القرارات الداخلية : وهى تلك المتعلقة بممارسة السلطة اللائحية للمنظمات الدولية ، استنادا للاجراءات المنصوص عليها والمقبولة من جانب الدول الأعضاء ، اذ أن مباشرتها تكون بهدف حسن سير العمل مثل : كيفية تعيين الموظفين ، واصدار اللوائح المالية ، والنظم المتعلقة بالأجهزة التابعة .

ــ القرارات الخارجية : وهى تلك التى تتعلق بسلوك الدول الأعضاء ، وتعد ذات طبيعة استثنائية بالنسبة للمنظمات الدولية التى تقوم بدور تنسيقى (٢٢) . على أن هذا الطابع الاستثنائى لمكنة اتخاذ

---

20 — Manin (Philippe), Droit international public, Masson, Paris, 1979, 53.

21 — Nguyen-Quc Dink, op. cit., p. 235.

(٢٢) ونجد ذلك فى اطار منظمة الطيران المدنى الدولية ، حيث توجد سلطة لائحية تأخذ أسلوب اصدار ملاحق لاتفاقيات شيكاغو، وايضا فى نطاق منظمة الصحة العالمية عن طريق اصدار قواعد صحية دولية .

قرارات ملزمة تتعلق بسلوك الدول الأعضاء لا يمنع من تواجدها بصفة عامة : كمـــا هو الحال فى الجماعات الأوربيـــة ، فيما يتعلق بمســـائل الحريات الاقتصادية والسياسية الخارجية للدول الأعضاء • وهكذا فاننا أمام سلطة تقوم بانشاء التزامات مباشرة تقع على عاتق الدول المنضمة لهذه الجماعات •

أما بخصوص الأمم المتحدة ، فان مكنة اصدار القرارات الملزمه ، لا يختص بهـــا الا مجلس الأمن دون غيره من أجهـــزة المنظمة ، وذلك بمقتضى أحكام الفصل السابع من الميثاق •

(ب) التوصـــية :

وهى عبارة عن اقتراح صادر عن منظمة دولية بغرض القيام بعمل أو الامتناع عنه • وبالنسبة للتوصيات المتعلقة بسلوك الدول الأعضـــاء فانها تنقسم الى :

ـ التوصيات البســـيطة • وهى مجـــرد مقترحات موجهـــة الى الدول المعنية •

ـ التوصيات المراقبة : حيث يجب على الدول المعنيـــة أن تبرر أسباب رفض اتباعها ، وهذا ما نجـــده بوضوح فى اطار منظمة العمل الدوليـــة •

ـ التوصيات ذات النتائج : وهى التى تحدد هدفا معينا وتترك للدول الأعضاء حرية اختيار الوسائل •

ان هذه التوصيات لا تتمتع بأية قوة ملزمة ، ولا ترتب بالتـــالى أى التزام على عاتق من نوجه اليه ، حيث أن المضمون القانونى للتوصية يتطابق مع المضمون الدارج له (٢٣) • ولا تعد التوصية ملزمة الا بعد قبولها من الدول المعنية •

23—Nguyen Quoc Dink, op. cit., p. 336.

ويلاحظ مع ذلك أنه اذا كانت الدول لها حرية قبـول أو رفض التوصية فانها تتصرف بحرص فى هذا النطاق ، حيث أنها تحاول تبرير رفضها للتوصية وذلك بالاستناد الى حجج قانونية معينة ، خشية أن تتعرض لانتقادات ، وهو ما يسبب لها حرجا سياسيا أدبيا (٢٤) • من هنا تبرز أهمية التوصية كوسيلة للضغط الدولى ، وذلك من أجل اتباع سلوك معين (٢٥) ، وما أحوج العمل الدولى من أجل التنمية الى مثل هذه الوسيلة •

يتبقى أن نذكر أن التوصيات بصفتها غير ملزمة ، تعنى أن الدول الموجهة اليهم لا يعدون ملزمين بالخضوع لها ، ولا يرتكبون بالتالى أى خطأ لدى عدم احترامهم لها •

٢ ــ التخفيفات الواردة على المبدأ العام :

ليس معنى عدم ترتيب أثر ملزم للتوصيات أنها لا تنطوى على أية قيمة قانونية اذ أنه يجب أن ندرك حقيقة هامة وهى أن كل دولة عضو فى منظمة دولية ، مطالبة بأن تفحص بحسن نية التوصيات الصادرة عن أجهزة المنظمة ، حيث أنها تمثل رأى الأغلبية (٢٦) ، هذا بالاضافة الى أن كون مبادىء معينة قد تم صياغتها فى شكل توصية ، فانه يصبح لها قيمة مأذون ومرخص بها ، حيث أن التطابق مع مضمونها لا يعد عملا غير قانونى • وفى هذا الصدد لا بد من ايراد الملاحظات التالية :

---

(٢٤) خصوصا اذا تم اتباع التوصية بأغلبية كبيرة .

(٢٥) راجع ما سبق بشأن دور التوصيات كوسيلة لتطبيق القاعدة الدولية الاقتصادية .

(٢٦) انظر أنظر المادة الثانية الثانية من ميثاق الامم المتحدة ، وكذلك المادة ٥٦ والتى تنص على ان « يتعهد جميع الاعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع المنظمة لادراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة الخامسة والخمسين » والمادة المشار اليها تتعلق بأهداف التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى •

(أ) يجب أن يتم ادراك مغزى التوصية على أساس أنها استعادة واسترجاع لالتزامات سابقة الوجود ، وواردة فى ميثاق تأسيس المنظمة الصادر عنها التوصية ، فاذا كانت التوصية ذاتها غير ملزمة ، فان المبادىء التى تشملها ، يجب أن تلتزم بها الدول نظرا لأنها تتأسس على نصوص الميثاق (٢٧) •

(ب) بعيدا عن تأسيس القيمة القانونية للتوصيات ، بالاستناد الى المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، فان التوصية يجب أن يتم فحصها وتحليلها من الناحيــة الفعلية وليس الظاهرية أو الشكلية • فالاختصاص أو النشاط الآنشــائى للمنظمات الدولية يجب أن ينظر اليه من خلال حقيقته أيضا ، حيث آن الاجراء الذى يتم اتبــاعه لاصــدار التوصــية يسمح باستيعاب الحقيقة التالية : ان التوصية برغم أنها لا تتمتع بالصفة الالزامية ، فان تكرار اتباعها ، والاعتداد بها من جانب الدول المعنية ، يسمح بتكوين ما من شأنه أن يخلق قواعد عرفية (٢٨) • وعليــه فمسألة القيمة القانونية يجب ألا ترى من خلال الاطار الشكلى للمصدر أو الأداة ، ولكن من خلال الاهتمام بالظروف التى تصاحب اتباع التوصية ، ومضمونها ووسائل الرقابة على تطبيقها (٢٩) •

وبوجه عام اذا كانت التوصيات ليس لها قيمة ملزمة ، فانهــا مع ذلك تتبع بغرض تنفيذها (٣٠) • وعليه فان تعميم تكييف قانونى واحد

---

27 — Charpentier (Jean), Le Fondement de contrôle des organisations internationales, in : Melangés de Burdeau, L.G.D.J., Paris, 1971, p. 1003.

28 — Manin, op. cit., p. 25.

29 — Saab (G.), Introduction du colloque : Les résolutions dans la formation du droit international du développement, op. cit., p. 8.

30 — Jacqué (Alain), Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international, L.G.D.J., Paris, 1972, p. 238.

للتوصيات لا يمكن أن يتم اقراره بصفة مطلقة ، اذ أن هناك تنوعا بين التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية ، والمعيار الذى يجب الاعتداد به **هو مدى تعلق الدول بها من خلال البحث عن تقدير مدى تنفيذها** (٣١) من هنا يجىء الاعتداد بالسلوك الفعلى للدول الأعضاء (٣٢) **كأساس للحكم على الأعمال القانونية الدولية** ، وهذا لا يقتصر فقط على التوصيات دون غيرها من المصادر ، بل يشملها كلها ، وخير وسيلة لذلك دراسة ما تم بشأن القواعد الدولية المتعلقة بتنمية دول العالم الثالث (٣٣) ، ليس فقط من أجل أن تتضح حقيقة الالزامية واللا الزامية ولكن من أجل الوصول الى حقيقة وآثار القواعد التى تم تكوينها .

---

31 — Blaine Solan, Implementation and enforcement of decisions of international organizations, The American Society of International law, April, 1968, p. 5.

(٣٢) نورد ما ذكره ، الاستاذ Lauterphact بشأن اهمية التنفيذ ، وعدم اعتماد ذلك على القمية الالزامية — من الناحية الشكلية للنصوص :

"I was srtuct with the understanding of what is legally binding and what is not legally binding. In view the fact international organization exist for the purpose of doing thing it is the function of the legal advisory to see that thing get done, without worring whether the instrumentably of the operation is technically winding or not" in : Schwebel, The effectiveness of international decision. op. cit, p. 394.

(٣٣) يلاحظ ان غالبية القرارات الصادرة بشان قضية تنمية دول العالم الثالث ، قد تم اتباعها اما بدون تصويت أو عن طريق التوافق Consensus ، ويصدق ذلك على استراتيجيات التنمية ، والنظام الاقتصادى الدولى الجديد ، والتعاون الدولى من اجل التنمية .

وبخصوص القرار الصادر بشأن ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول ، فانه برغم صدوره بالاغلبية ، فان الاعتراض جاء من جانب الدول الغربية ، وبسبب الصيغة الخاصة بشروط تقدير التعويض فى حالة الالتجاء الى التأميم .

المبحث الثـــانى

العوامل التى تؤثر على تكوين المصادر القانونية وفعاليتها

الالتجاء الى استخدام هذا المصدر القـــانونى أو ذاك للتصـــدى لمشكلة التنمية ، لا يتم تلقائيا : اذ تقابله مجموعة من العوامل تؤدى الى اختيار مصدر معين دون غيره ، وتحدد مضمونه ، وتسمح بالتالى بتوقع الفعالية المتوخاة فى هذا الاطار •

وبتحليل المصادر القانونية الدوليـــة فى مجال التنمية ، نجد أنها تتعرض لمجموعة من العوامل تختلف وفقا لطبيعة النشاط الذى تباشره المنظمة الدولية الاقتصادية •

وهكذا فان هنـــاك نشاطا انشـــائيا activité normative يتضمن قواعد للسلوك ، ونشاطا عمليا activite opérationelle يتمثل فى تقديم مساعدات للدول النامية • هذان النوعان من النشاطات يدوران فى فلك مجموعة من العـــوامل تؤثر فى النهاية على المصـــادر القانونية التى تنظمها •

أولا — الوضع بالنسبة لقواعد السلوك :

تهدف صياغة قواعد السلوك التى تتبعها المنظمات الدولية فى مجال التنمية الى احداث التآلف والتناسق بين أنشـــطة الحكومات المعنية • فهذا الأسلوب يسعى الى « تعبئة قوى المجتمع الدولى لمواجهة مشكلة التخلف بتوجيه العمل الذى يتم فى هذا الشأن » (٣٤) •

---

34 — Virally (M.), L'organisation mondiale, A. Colin, Paris, 1971, p. 378.

ان الغـــاية من ذلك هى السعى لاتمـــام اجراءات ومفاوضـــات ومناقشات بغرض الوصول فى النهاية الى توجيه سلوك الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية ، لابرام اتفاقيات ، أو اصدار قرارات دولية سواء كانت تتضمن توجيهات تقـــوم الدول بملاحظتها ، أو بتقرير اجراءات مختلفة للضـــغط من أجل أن تقـــوم الدول المعنيـــة بالعمل على تطابق سياساتها مع القرارات السابق اتخاذها (٣٥) •

وتتميز المنظمات الدولية التى تمارس نشاطا انشائيا بتكوين قواعد السلوك بأنها تطبق مبدأ المساواة الديمقراطية بين أعضائها (٣٦) ، كما هو الحال فى منظمة الأمم المتحدة : فلكل دولة صوت واحد ، ونتيجة لهـــذه المساواة يصـــبح منطقيا أن تقوم دول العـــالم الثالث ـــ نظرا لكثرة عددها ـــ بفرض ما تشاء من أفكار واتخاذ القرارات اللازمة فى هذا المجال (٣٧) • حقيقة ان الأغلبية التلقائية majorité automatique التى تتمتع بها دول العالم الثالث ظاهرة ملحوظة (٣٨) ، ولكن الآثار العملية لهذه السيطرة تعد محدودة للأسباب التالية:

---

35 — Ibid.

(٣٦) نحيل فى دراسة مبـــدا المساواة الديمقراطية فى المنظمات الدولية الى :

— Raoul Padirac, L'égalité des Etats et l'organisation internationale, L.G.D.J., Paris, 1953, p. 155 et suiv.

— Boutros G. Ghali, Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales, R.C.A.D.I., 1960, II, p. 30 et suiv.

— Feuer (G.), Nations Unies et Démocratie, Melanges de Burdeau, op. cit., p. 1077.

(٣٧) اصبح عدد الدول المنتمية لمجموعة العـــالم الثالث أكثر من مائة وعشرين دولة .

(٣٨) هنـــاك الكثير من المراجع والمقالات تتعلق بالمنظمات الدولية ودول العـــالم الثالث تقتصر على بعض منهـــا :

— Abi Sasb (G.), The Third World and the international legal order, Revue égyptienne de droit international, 1973, p. 29 et suiv.

١ ــ اذا كانت دول العالم الثالث تمتلك أن تفرض معتقداتها على المنظمات الدولية ، عن طريق استخدام الأغلبية التلقائية التى تتمتع بها وفقا لمبدأ المساواة. الديمقراطية فان الأجهزة التى تسمح بتطبيق هذا المبدأ ، لا يخرج اختصاصها عن مجرد اصدار توصيات ليس لها أى أثر ملزم يقع على عاتق الدول الأعضاء، وهذا الأمر يشمل توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية... إلخ.

٢ ــ حتى لو كان دور هذه المنظمات يقتصر على مجرد اصــدار توصيات ، فان تأثير الدول المتقدمة يعد أمرا لا يمكن اغفاله .

ــ فمن ناحية فان مساهمة هذه الدول فى تكوين وتنفيذ التوصيات أمر بالغ الأهمية ولا بد من الحصول على تأييدها .

ــ ومن ناحيــة أخرى تعتمد المنظمات الدولية على الدول المتقدمة لتمويل نفقاتها .

وهكذا فانه فى كل مناسبة ترى الدول النامية ضرورة اقامة نظام معين يحقق مصالحها ، وتعده الدول المتقــدمة أمرا غير مقبول ، فان الدول النامية تضطر أمام هذه المعارضة أن تسحب ما سبق أن طالبت به ، أو على الأقل تقبل المثول الى صيغة **التوافق** Consensus (٣٩) .

— Jouve (E.), Les relations internationales du Tiers-Monde, Berger-Levrault, Paris, 1976.

ولنفس المؤلف أيضــا :

— La montée du Tiers-Monde sur la scène internationale, Melanges de Bardeau, op. cit., p. 1131 et suiv.

(٣٩) بخصوص اسلوب Consensus انظر :

— Guyde La Charrière : Consensus et Nations Unies, A.F. D.I., 1968, p. 56 et suiv.

— Cassan (A.), Le consensus dans la pratique des Nations Unies, A.F.D.I., 1974, p. 456-481.

وخير مثال لذلك التطورات التى سبقت اقرار النظام العام للأفضلية (٤٠) اذ أن مشاركة الدول المتقدمة تعد بمثابة العمود الفقرى لتنفيذ هذا النظام ، وبدونه تصبح النصوص مجرد قصاصات من الورق (٤١) ، لذلك أقرت الدول النامية وجهة نظر الدول المتقدمة .

ولا يقتصر الأمر على ضرورة الحصول على رضاء الدول المتقدمة لتنفيذ القرارات ، وانما أيضا لتمويل المنظمات ذاتها ، حيث يلجأ البعض منها الى استخدام سلاح المساهمة فى نفقات المنظمة المعنية . ويكفى الاشارة هنا الى انسحاب الولايات المتحدة الأمريكية من منظمة العمل الدولية (٤٢) فى الفترة بين أوائل عام ١٩٧٧ وحتى أوائل عام ١٩٨٠ : فهذه المنظمة بعد أن قامت بفحص بعض الأمور اتخذت قرارات ارتأت فيها الولايات المتحدة الأمريكية ما هو غير متفق مع وجهة نظرها ، وحيث أنها تساهم فى ميزانية المنظمة المذكورة بقدر يعتد به قررت الانسحاب لكى تجبرها على عدم الخضوع لما تقرره أغلبية الدول الأعضاء (٤٣) ، ومن هنا بدأ الحديث عما يسمى **بأزمة المنظمات الدولية** ،

---

40 — Gordovez (D.), U.N.C.T.A.D. and development diplomacy: from confrontation to strategy ed by Journal of World Trade Law, 1972, p. 97.

41 — Thiery (H.), Le Tiers-Monde dans les relations internationales, Les cours de droit, Paris 1978-1979, p. 288.

(٤٢) انظر بشأن مسألة انسحاب الولايات المتحدة الأمريكية من منظمة العمل الدولية :

Orsoni (G.), Le retrait des Etats-Unis et la crise de l'O.I.T., R.G.D.I.P., No 3, 1979, p. 689.

(٤٣) وقد تكرر هذا الاتجاه مجددا باعلان الحكومة الامريكية نيتها فى الانسحاب من منظمة اليونسكو فى نهاية عام ١٩٨٤ .

الناتجة عن عدم اعمال الديمقراطية مع الرغبة فى الحفاظ على مساهمة الدول المتقدمة فى تمويلها (٤٤) .

وهكذا يمكن القول بأن دور **العالم الثالث فى استخدام الأغلبية التى تتمتع بها محدود فى اطار المنظمات الدولية ، التى تختص باصدار قواعد للسلوك فى مجال التنمية ، نظرا لضرورة الحصول على موافقة الدول المتقدمة لاصدار القرارات وتنفيذها ، وحتى يمكن أن يكفل لها بالتالى الفاعلية اللازمة (٤٥) .**

ثانيا ــ الوضع بالنسبة للمساعدات :

يتم تقديم المساعدات من جانب المنظمات الدولية لمواجهة المشاكل المالية والنقدية التى تعانى منها دول العالم الثالث ، فهى تشمل كل تحويل لمصادر التمويل الدولى نحو البلاد النامية (٤٦) . وهكذا فان

44— Marc Nerfin, La crise des organisations internationales : Les Nations Unies peuvent-elle être democratisées ? ? Le Monde Diplomatique, décembre, 1976, p. 2-3.

— Pram Chopra, Tribune des Nations Unies : L'O.N.U. survivra-t-elle ? Le Monde, 29 juin — 30 juin 1980, p. 9.

45— Guy de la Charriere, Politiques nationales et organisations internationales, Cours ée l'institut des études politiques, Paris, 1978-1979, p. 237.

(٤٦) وفقا لتعريف الاستاذ Virally للنشاط العملى للمنظمات الدولية أنه يشمل المساعدات المالية ، والمساعدات الغذائية ، والمساعدات الفنية op. cit., p. 356 ولكن يلاحظ أن الحاجة للمساعدات المالية بالنسبة لحجمها وكذلك المشاكل التى تثيرها تجعلنا نقصر بحثنا عليها . اما بخصوص المساعدات الغذائية فهى تتم فى اطار برامج مؤقتة ترتبط بمدى هذه المشكلة الغذاء وسياسة الدول المنتجة له . وبالنسبة للمساعدات الفنية فهى تستهدف تهيئة المناخ للمساعدات المالية وتسبق تقديمها وتخضع لنفس قواعد منحها . ونحيل الى من يهتم بها الى :

Feuer (G.), Les aspects juridiques de l'assistance technique, L.G.D.J., Paris, 1957, p. 17 et suiv.

المساعدات الدولية تعد مساهمة فعالة لتعضيد الجهود الداخلية للدول المتخلفة ، وهى تتم من خلال مشاركة الدول الغنية فى عمليــة التمويل سواء فى شكل اكتتاب من الدول الأعضاء ، أو فى شــكل قروض يتم طرحها فى أسواقها • حقيقة ان مساعدات المنظمات الدولية تعــد أقل بالمقارنة بالمساعدات التى تتم مباشرة عن طريق الدول ، الا أنها تتمتع بقدر أكبر من الحرية فى الشروط التى يتم تقريرها ، وتبتعد بالتالى عن التأثير المباشر للدول الموردة للتمويل (٤٧) •

غير أن تأثير الدول الغنية يبقى مع ذلك قائما من خلال سلطة تقرير المساعدات ، حيث تستحوذ هذه الدول على القوة التصويتية اللازمة لمنح المساعدات وشروطها بمقتضى نظام **نظام التصويت المرجح** Vote pondéré. اذ أنه لأسباب اقتصادية ومالية غير بعيدة عن دوافع سياسية ، يتم منح عدد من الدول أصواتا اضافية تتناسب مع الحصص التى تساهم بها فى المنظمات الدولية والمالية منها بوجه خاص ، فيصبح منطقيا أن يكون للدول الغنية اليد العليا ، وأن تستحوذ على السلطة التى تمكنها من تسيير أمور هذه المنظمات • صحيح ان هذه المنظمات تعد وفقا لنظمها الأساسية ــ محايدة ، ولا يجب أن تتعــرض لأى تأثــير ســياسى apolitique (٤٩) غير أن عملياتها تتوقف الى حد كبير على القروض والمنح المقدمة من جانب الدول الغنية ، لذلك لا يستبعد تدخل هذه الدول

---

47 — François Duchaire, L'aide aux pays sous-développés, Qué sais-je ? P.U.F, Paris 1977, p. 23.

(٤٨) انظر :

— Drago (R.), La ponderation dans les organisations internationales, A.F.D.I., 1956, p. 529 et suiv.

— Jerzy Kranz, Le vote dans les organisations internationales, R.G.D. I.P. 1981, No 21, p. 341 et suiv.

49 — Antonis Bredimas : Les operations des banques de développement, thèse, Paris, 1981, p. 426.

للعمل على أن تتبع المنظمات الدولية المالية السياسات التى ترى وجوب الأخذ بها (٥٠) •

يترتب على ذلك أن **تصبح شروط تقديم المساعدات للدول النامية خاضعة لمشيئة وارادة الدول المسيطرة على المنظمات الدولية الاقتصادية**. لذا ففى كل مرة نقابل شروطا معينة قاسية أو غير قاسية لتقرير المساعدات ، فانه يجب — عندئذ — الاحالة الى سياسة الدول المسيطرة على المنظمة لتفسير مصير طلب المساعدة (٥١) •

وهكذا يتضح لنا **أن دور الدول النامية محدود فى مجال قواعد السلوك ، ومنعدم فى مجال المساعدات (٥٢) ، وهكذا بعكس الحال بالنسبة للدول الغنية حيث تؤثر فى قواعد السلوك ، وتتحكم بشكل مطلق فى مجريات المساعدات** •

وأمام هذا الوضع لا بد من التساؤل عن **المصلحة التى يحققها للدول المتقدمة التعاون الدولى من أجل التنمية** •

---

50 — Tibor Mende, op. cit., p. 233-234.

(٥١) الأمثلة على ذلك كثيرة نشير منها الى تدخل رئيس بيرو لدى الرئيس الأمريكى السابق جيمى كارتر من اجل تخفيف شروط المساعدة التى فرضها صندوق النقد الدولى على بيرو ، نظرا لسيطرة الولايات المتحدة الامريكية على الصندوق . انظر
Le Monde, 7 septembre, 1977.

(٥٢) يستثنى من ذلك المنظمات الدولية الحديثة كالصندوق الدولى للتنمية الزراعية حيث تمتلك دول العالم الثالث غالبية الاصوات . ومع ذلك فان قيام الدول الصناعية والدول البترولية بتمويل هذا الصندوق ، يجعل فاعليته تتوقف على استمرار هذا التمويل . ويكفى الاشارة الى الصعوبات التى تواجه الصندوق بالنسبة لاعادة تحديد موارده .

بجانب الاعتبارات الأدبية والسياسية ، فان الدول المتقدمة تقوم لدى مساهمتها فى حل مشكلة التخلف بالعمل على **استقرار العلاقات الدولية** • اذ أن حدوث موجات من العنف والاضطرابات نتيجة لازدياد امتداد التخلف ، واتساع الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة يعرقل التقدم الاقتصادى للدول المتقدمة : فعدم الاستقرار يؤدى حتما الى عدم انتظام تزود أسواقها بالمواد الأولية التى تنتجها دول العالم الثالث ، الى جانب أن الدول الأخيرة تعد سوقا هامة وحيوية لتصريف منتجات الدول المتقدمة (٥٣) •

فى ضوء هذا الايضاح لأنواع المصادر القانونية والعوامل التى تؤثر فيها فى مجال التنمية ، يصبح من السهولة بمكان التعرض لدور المنظمات الدولية الاقتصادية بالنسبة لهذه المشكلة •

---

(٥٣) انظر فى هذا المعنى :

— Virally (M.), Où en est le droit international du développement, R.J.P. I.C., 1975, No 3 p. 380.

— Wightman (D), L'intérêt du développement du Tiers-Monde pour l'économie des pays industriels, Centre de l'information économique et social de l'O.N.U., New York, 1972, p. 83.

— Merloz (A), La C.N.U. C.E.D., Droit international et développement Bruxelles, 1980, p. 339.

الفصل الثالث

دور المنظمات الدولية للاقتصادية
فى ارساء قواعد السلوك الدولى
فى مجال التنمية

أصبح السعى نحو تنمية دول العالم الثالث من أهم الأهداف التى تسعى عليها المنظمات الدولية (١) • ويأتى وضع قواعد للسلوك الدولى وتطبيقه فى مقدمة المهام التى تباشرها هذه المنظمات فى مجال التنمية • وبادىء ذى بدء نجد أن هناك تنوعا فى هذا المجال •

ـ فمن ناحية هناك منظمات يأتى فى مقدمتها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية تتحدد مهمتها فقط فى ارساء قواعد سلوك دولى لصالح الدول النامية •

---

(١) نحيل فى دراسة اشكال وانماط التعاون الدولى فى مجال التنمية الى المراجع الاساسية التالية :

— E.E. Papanicolaou : Cooperation internationale et développement économique, Librarie Droz, Genève 1963.

— Kirdar (U.), The structure of U.N. economic aid to underdeveloped countries. La Haye, Sythoff 1966.

— The Global partnership. International agencies and economic development, international organization, Winter 1968.

— Development aid, The economic and legal structure, Journal of world trade law No 2, 1970.

— Travaux du colloque : Les résolutions dans la formation du droit international du développement, institut universitaire des hantes études internationales, Genève, 1971.

— Travaux du colloque : Pays en voie de développement et transformation du droit international, A. Pélone, Paris, 1974.

— Actes du colloque international : Droit international et développement office des publications universitaire, Alger, 1976.

— Actes du colloque de l'académie de droit international de la Haye. le droit au développement au plan international, colloque Workshop, Sijthoff et Noordhoff, 1980.

ومن ناحية أخرى نجد منظمات كالجات تحتفظ بالقواعد الأساسية التى تقوم عليها ، وتحاول أن تفسح المجال لارساء بعض القواعد لصالح دول العالم الثالث سواء بانشاء بعض منها أو تطبيق وتطويع القواعد السارية لمواءمة الصعوبات التى تواجه هذه الدول .

ـ وأخيرا فان المنظمات المتعلقة بالمواد الأولية فى سعيها للتوفيق بين مصالح الدول المستوردة والدول المصدرة لهذه السلع ، تفسح المجال تدريجيا لمراعاة مصالح الدول الناميـة بتقرير بعض القواعد فى هذا النطاق .

ان هذا التنـوع ، ليس الا ترجمـة حقيقية لطبيعة العـلاقات الاقتصادية الدولية ، وما يعتريها من عوامل تؤثر على عملية ارســاء قواعد للسلوك الدولى فى مجال التنمية .

وهكذا فاننا سنبحث قواعد السلوك الدولى هذه فى كل من مؤتمر الأمم المتحـدة للتجارة والتنمية (المبحث الأول) ، الاتفاق العـام للتعريفات الجمركية والتجارية : الجات (المبحث الثانى) ، ومنظمات السلع أو المواد الأولية (المبحث الثالث) .

المبحث الأول

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تم انشاء مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (٢) فى عام ١٩٦٤
Conference des Nations Unies pour le commerce et le developpement.
وهو يعد جهازا تابعا للجمعية العامة للأمم المتحدة (٣) • وهو يهدف الى رفع مستوى التنمية الاقتصادية ، وذلك بتكوين مبـــادىء وسياسات جديدة ، مع العمل على خلق المناخ اللازم للتوفيق بين مصالح الدول المتقدمة والدول النامية •

ويعتبر مؤتمر الأمم المتحـــدة للتجارة والتنمية الاطار المناسب للتعبير عن وجهات نظر دول العالم الثالث نظرا لأنه لا يخضع لسيطرة

---

(٢) تم انشاء مؤتمر الامم المتحـــدة للتجارة والتنمية بمقتضى القرار رقم ١٩٩٥ /١٩ الصادر عن الجمعية العـــامة للامم المتحدة بمقتضى نص المـــادة ٢٢ من ميثـــاق المنظمة الدولية ، وهو يضم كل أعضاء الامـــم المتحـــدة .

(٣) برغم أن المؤتمر المذكور عبارة عن جهاز تابع للجمعية العـــامة فان له مجموعة من الأجهزة **الدائمة والفعالة** ، والتى تقربه من الوكـــالات المتخصصة . انظر :

— Fisher (G.), L'U.N.C.T.A.D. et sa place dans le système des N.U.A.F.D.I., 1966, p. 234-245.

— Et Naggar (S.), The UNCTAD, R.C.A.D.I., 1969 III, p. 241-245.

وينعقـــد المؤتمر كل أربعـ سنوات وله جهـــاز دائم (**مجلس التجارة والتنمية**) يباشر مهام المؤتمر بين ادوار الانعقاد .

الدول المتقدمة (٤) • وتبدو أهمية المؤتمر فى أنه يضم فى عضويته كل الدول الرأسمالية منها والاشتراكية ، المتقدمة منها والنامية (٥) •

وأهم مجالات عمل المؤتمر : التجارة الدولية ، وبالذات مشكلة السلع الأولية ، والسلع الصناعية وغيرها من مذتجات العالم الثالث • الى جانب المشاكل المالية والنقدية ، وتلك المتعلقة بالمواصلات البحرية ، ونقل التكنولوجيا ، والدول الأقل نموا •

وتشكل هذه المجالات اطارا لسلسلة من الأعمال القانونية يتم انشاؤها أو التفاوض حولها من خلال هذا الجهاز (٦) •

واذا كانت مجالات عمل المؤتمر متعددة (٧) ، فان اختيار احداها بالدراسة والتحليل تعد — فى رأينا — خير معيار لتقدير فاعلية هذا الجهاز الدولى •

ان مشكلة الدول النامية تتمثل فى ضعف صادراتها تجاه الدول المتقدمة • لذا فان أية محاولة تجرى لفتح المجال أمام زيادة صادراتها

---

4 — Jean-Luc Mathieu, op. cit., p. 16.

(٥) لعل ابرز أعمال المؤتمر فى هذا المجال : البرنامج المتكامل للسلع الأولية ، والصندوق المشترك لتمويل هذه المواد .

(٦) قرارات المؤتمر مجرد توصيات يتم رفعها للجمعية العامة للامم المتحدة ، ومع ذلك فان هناك متابعة تجرى بالنسبة لتنفيذها ، هذا الى جانب تحقيق الفاعلية — كما سنرى — لبعض القرارات ، ونجاح المؤتمر فى ابرام بعض الاتفاقيات كاتفاقية قواعد السلوك بشأن المؤتمرات البحرية ، واتفاقات المود الأولية .

(٧) حول مجالات نشاط مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية راجع :
Merloz. op. cit.

— Autor Krshan Koul, The legal framework of U.N.C.T.A.D. in world trade — Gosovic (B.), op. cit.,

— Jacques Fontanel : Organisations économiques internationales, Masson, Paris, 1981, p. 35 et suiv.

تعد بمثابة انجاز هام فى مواجهة الصعوبات التى تواجهها هذه الدول . ولقد اتخذ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية سلسلة من الخطوات فى هذا الشأن يجىء على قمتها النظام العام للأفضلية [٩] .

النظـــام العــام للأفضلية

« يعــد النظام العــام للأفضلية فى **أهميته من أكثر النظم التى** تم تقريرها لصالح دول العــالم الثالث . ويهدف هذا النظــام بصـــفة أساسية الى تشجيع منتجــات الدول النامية المصنعة ونصف المصنعة والمصدرة الى الدول المتقــدمة ، وبالتالى فان النظــام العــام للأفضلية يواجه المشكلة الاساسية لدول العــام المتمثلة فى انخفاض مواردها ، حيث يسعى الى قيــام الدول المتقــدمة باستيراد سلع معينة من دول العــالم الثالث ، ويكفل بذلك مصدرا اضافيا للتمويل .

---

(٨) المراجع والمقالات التى تعــالج نظــام الأفضلية متعددة نذكر منهــا :

— Virgina Larv : Resolutions and recommendations in the evolution of international norms concerning tariff preferences for developing countries, in les resolutions dans la formation du droit International du developpement, op. cit., p. 10 7 et suiv.

— Merloz (A.), Le système de préférences en faveur des pays en voie de développement Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, décembre, 1976, p. 801 et suiv.

— R. Kushmamurti, Tariff preferences in favour of developing countries, J.W.T.L. May, 1970.

— Brain Hinéley, The U.N.C.T.A.D. Agreement on preference, J.W.T.L. november, 1971.

— Riza Benham, Development and structure of G.S.P., J.W.T.L., July 1975.

(٩) انظر النظام العام للأفضلية ص.... ٢٣٣ ـ ٢٤١ .

المبحث الثانى

منظمة الجات G.A.T.T.

الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة

فى أعقاب فشل محاولة انشاء منظمة التجارة الدولية عام ١٩٤٨ ، اجتمعت الدول المسئولة بما يزيد على أربعة أخماس التجارة الدولية ، وأبرمت فيما بينها مجموعة من الاتفاقيات سميت بالاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارية (الجات) • واذا كانت الأطراف المتعاقدة قد اكتفت فى عام ١٩٤٨ بانشاء أمانة عامة تتولى تنظيم شئون الاتفاق العام ، فانه سرعان ما تم انشاء مجموعة من الأجهزة المتعددة جعلت هذا الاتفاق يعد منظمة دولية تشرف على شئون التجارة الدولية(١٠) •

ويهدف الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات) الى احترام المبادىء الأربعة التالية :

المبدأ الأول : عدم التمييز والذى يتضمن تطبيق شرطين : شرط الدولة الأكثر رعاية(١١) وشرط المعاملة الوطنية للمنتجات الأجنبية •

المبدأ الثانى : التخفيض العام والمتوالى للرسوم الجمركية على أساس التبادل ، لذلك تجرى مفاوضات بين الدول الأعضاء

---

10 22— Flory (T.), Le GATT, op. cit, p. 245 et suiv.

(١١) ويقصد به أنه فى حالة ابرام الطرف الاخر فى معاهدة معينة معاهدة لاحقة مع دولة ثالثة تتضمن معاملة افضل من المعاملة المتفق عليها فى المعاهدة الأولى فان اطرافها يستفيدون من المعاملة الافضل التى تم تقريرها للغير لاحقا .

من أجل تحقيق هـذا المبدأ أهمهـا Kennedy-Round (١٩٦١ — ١٩٦٢) ، Dillon-Round (١٩٦٣ — ١٩٦٧) ، Tokyo-Round (١٩٧٧ — ١٩٧٩) .

المبدأ الثالث : ازالة القيود الكمية .

المبدأ الرابع : تنظيم سياسة الاغراق أو اعانات التصدير (١٢) .

وهكذا فان منظمة الجـات تعـد الاطـار الذى من خلاله يتـم السعى نحو تحقيق حرية المعـاملات التجارية الدولية بالسعى نحو وضع قواعد سلوك دولية واجبة الاحترام .

ولكن اعمـال مثل هذه القواعـد ، يفترض ضرورة اقتضاء شرط التبـادل فى التعامل بين الدول ، وهو ما لا يمكن أن يتحقق بالنسبة لدول العـالم الثالث ، نظرا للوضع المتميز لدول المتقـدمة والتى تتحكم فى مجريات العـلاقات الدولية التجـارية اذ تسـيطر على أسواق تصدير منتجـات الدول النامية من خـلال تحـديد أسعارها والقـدر المسموح به من الاستيراد . هذا الى جانب فرض آسعار السلع المصدرة لدول النـامية .

وهكذا تصبح المبـادىء التى تستند اليهـا منظمة الجـات غير صالحة بالنسبة لدول العـالم الثالث(١٣) . وادراكا لهذه الحقيقـة

---

24 — Bleanger (M.), op. cit., p. 93-94.

(١٣) بخصوص عدم ملاءمة المبادىء التى تحكم العلاقات التجـارية الدولية لظروف الدول النامية نورد العبـارة التالية للاستاذ Berthoud
«L'égalité entre inégaux, est inéquitable à l'égard du partenaire faibles la réciprocité entre inégaux mène à l'injustice ; la non-discrimination est en fait une discrimination en faveur du partenaire fort" in : Le nouvel économique international, colloque de l'academie de droit international La Haye 1980, p. 21-38.

قامت منظمة الجـات من ناحية باتبـاع مبادىء صالحة للدول النامية متمثلة فى اضافة قسم رابع الى الاتفـاق العـام (أولا) وتطـويع القواعد السارية لمواءمة مشاكل هذه الدول (ثانيا) •

أولا ـ القسم الرابع من الاتفـاق العـام للتعريفات الجمركيـة والتجـارة :

استجابة لمـا نادت به الدول المتخلفة من ضرورة تعـديل قواعد العلاقات التجارية الدولية ، استحداث أو تعديل القـواعد السارية لصالح هذه الدول ، قام أطراف الاتفـاق العـام(١٤) باضافة قسم رابع لأحكـام الاتفـاق المذكور متضمنا مجموعة من القواعد تتعلق بتجارة والدول النامية • وللتعرف على أبعاد هذا القسم يتعين دراسة مضمونه(١) ثم تطبيقـه (٢) •

١ ـ مضمون القسم الرابع :

يتضمن القسم الرابع من الاتفـاق العـام الفكرتين الأساسيتين التـاليتين :

(أ) ضرورة **اتخـاذ** الاجراءات اللازمة من جانب الدول المتقـدمة انفراديا وجماعيا ، من أجل تخفيض القيود المفروضة على صادرات الدول المتخلفة تجاهها ، **والامتناع عن اتخـاذ** اجراءات جديدة ضرائبية أو غير ضرائبية ، تمثل عقبة أمام صادرات الدول المتخلفـة • ويترتب على ذلك أن العمـل الواجب اتخـاذه من جانب الدول المتقـدمة يشمل ابرام اتفاقيات وترتيبات بشأن اتفاقيات السلع أو المواد الأولية ، وكذلك المساعدات الفنية المقدمة للدول النامية •

---

(١٤) تضم منظمة الجـات غالبية الـدول فيما عـدا بعض الـدول الاشتراكية .

(ب) الاعتراف **بمبـدأ عدم اقتضاء التبادل فى العلاقات التجارية بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة** • فالدول المتقـدمة قبلت صراحـة بهذا المبـدأ الـذى بمقتضـاه لن تطلب الحصول على مزايا تبادلية لدى مفاوضاتها مع الـدول المتخلفة ، فتمنح الدول الاخيرة المزايا التجارية بالاعفاء أو التخفيض للرسوم الجمركية أو غيرها من الاجراءات بدون مقـابل (١٥) •

وهكـذا فاننا أمام **اضافة لمبـدأ دولى جديد** يزعزع من أسس مبـدأ التبـادل السائد فى العـلاقات الدولية التجارية ، وبالتالى يمثل خروجـا على القواعد الدولية السائدة •

ان مبدأ عدم التبـادل يصبح منطقيـا ومقبولا اذا لاحظنـا ، — وكمـا تشير — بحق — الى ذلك المـادة ٣٦ فقرة ٨ التى تم اضافتها الى الاتفـاق العـام • ان التبادل يمثل مساهمة متناقضة مع احتياجات التنمية ، والتمويل والتجارة •

Une contribution incompatible avec les besoins du développement, du financement et du commerce..

وبهـذا يستجيب القسـم الرابـع من الجـات لآمال الـدول المتخلفـة ، نظرا لمـا يمثله من أساس القواعد المتعارف عليها دوليا • **ولأول مرة فى اطـار اتفـاق منشىء لمنظمة دولية** ، وليس فقط بابرام

---

(١٥) انظر حول القسم الرابع من الجـات •

— Careau, Juillard Flory, op. cit., p. 166 et suiv.

— Dam (W.), The G.A.T.T., law and international organization, the University of Chicago and London, 1970, p. 236 et suiv.

— Travaux du colloque : Pays en voie de développement et transformation du droit international, op. cit.,

اتفاقية بين الدول الأعضاء ، أو اصدار توصية بشأن المسألة المطروحة للبحث(٢٨) •

واذا كان القسم الرابع من الجات قد وجهت اليه بعض سهام النقد حول عموميته ، وعدم التحديد فى النصوص التى أضافها(١٦) ، فاننا نرى أنه برغم ذلك أفادت النصوص المذكورة **فى توسيع دائرة مطالبة** الدول المتخلفة الدول المتقدمة ، باتخاذ اجراءات غير محدودة من أجل النظر بعين الاعتبار للصعوبات التى تواجهها فى حلبة التجارة الدولية • أكثر من ذلك — وكما سنرى — فان القسم الرابع قد طبق بطريقة أقل ما يقال بالنسبة لها أن نصوصه لم تكن بمنأى عن الدول المعنية وهى تحدد سياساتها وخطواتها فى هذا المجال •

٢ — تطبيق القسم الرابع :

تعرض لتطبيق القسم الرابع من الجات ، من خلال أمرين : الأول يتعلق بالاجراءات التى تم اتخاذها لصالح الدول المتخلفة تطبيقا للنصوص ، والآخر يشمل الاتفاقيات التى أبرمتها الدول المتقدمة مع الدول المتخلفة استنادا لأحكام هذا القسم •

(أ) اتخاذ اجراءات فى صالح الدول المتخلفة :

وتشمل مجموعة من الاجراءات التى اتخذتها الدول المتقدمة بشكل انفرادى أو جماعى • ويجب أن يكون مفهوما أن المدى المتسع

---

(١٦) بشأن عدم التبادل : انظر ما سبق الاشارة اليه بصدد النظام العام للافضلية ، خصوصا الاستاذ Virally ص ٩٤

29 — Feuer (G.), Les principes fondamentaux dans le droit international du développement, in colloque : Pays en voie de développement—, op. cit., p. 228.

— Virally (M.), L'élaboration du droit économique international, in colloque : Aspects du droit international économique, op. cit., p. 172.

لأحكــام القسم الرابع من الاتفاق ، لا يسمح بحصر ما تم اتخــاذه، وما كان ينبغى اتخــاذه من اجراءات . لذا فان الدول المتقــدمة تتخذ ــ وفقــا لظروفها(١٧) ــ اجراءات ، تعــد ــ بوجه عام ــ فى صــالح الدول المتخلفــة ومنهــا :

ــ ازالة القيود المفروضة على بعض واردات الدول المتقــدمة من الدول المتخلفة ، أو تطبيق القيود السارية بأسلوب مرن(١٨) .

ــ رفع بعض القيود غير الجمركية .

ــ منح مساعدات فنية لمواجهــة ما يترتب على فتح أسواق الدول المتقــدمة أمام صادرات الدول المتخلفة من آثار تلحق بتجارتها(١٩)

ان مثل هذه الاجراءات وغيرها تمثل ــ فى حد ذاتها ــ استجابة طيبة لمــا تهــدف اليه نصوص القسم الرابع من الجــات لتسهيل فرص التصدير أمام الدول المتخلفة .

ويلاحظ فى هذا الشأن ، أن الأطراف المتعاقدة فى منظمة الجات ، قد اتخــذت خطوات أكثر ايجــابية بقيامها خلال مفاوضات طوكيو الشهيرة ، بابرام عدد من قواعــد السلوك المتعلقة بالاجراءات غــير الجمركية ، هدفهــا تسهيل التجارة الدولية ، ومنح الدول المتخلفة معاملة خاصة(٢٠) .

---

(١٧) وهذا يؤكــد ما سبق الاشــارة اليه بشأن مضمون القــاعدة الدولية الاقتصادية .

(١٨) — I.B.D.D. suppl. No 20, p. 84 — suppl. No 25, p. 31.

(١٩) — I.B.D.D., suppl. no. 24, p. 53.

(٢٠) — Flory (T.), Chonique du droit international économique, A.F.D.I., 1979, p. 584-585.

— Bela Balassie, The Tokyo Round and the developing countries, J.W.T.L., March-April, 1980, p. 104 et suiv.

ب ــ ابرام اتفــاقيات دولية استنادا لأحكام القسم الرابع :

تبدو أهمية القسم الرابع من الجات فى أن كلا من الدول المتقدمة والدول المتخلفــة تستند الى أحكامه ، فى ابرام الاتفاقيات فيما بينها ، والسعى الى جعل أحكامها مشروعة وفقــا للاتفاقية المنشئة للجات فمن المعروف أن أى نظــام للأفضليات أو اقامة نظام للتكامل اقليمى الا يسمح بأى منهمــا ــ وفقــا لنصوص الجات ــ الا باقتضــاء شروط معينة • لذلك يثار البحث حول مشروعية الاتفاقيات المبرمة بين الدول المتقــدمة من ناحية وبين الدول المتخلفة من ناحية أخرى •

ان اثارة هذه المسائل يجىء بمناسبة ابرام مجموعة هامــة من الاتفاقيــات أهمها : اتفاقية لوميه Lomé والاتفاقيات المبرمــة بين السوق الأوربية المشتركة وبين الدول العربية •

اتفــاقيــة لوميــه :

تم ابرام هذه الاتفــاقية بين دول السوق الأوربية المشتركة من جانب وبين مجموعة من الدول الافريقية ، ودول الكاريبى ، والباسفيك من جانب آخر(٢١) لمــدة خمس سنوات ابتداء من عام ١٩٧٥ (لوميه رقم ١) ، ثم تم تجديدها للمرة الأولى لتسرى اعتبارا من عام ١٩٨١ (لوميه رقم ٢) •

وتعتبر اتفــاقية لوميه خطوة جديدة نحو التوصل الى اتفاقيات بين دول الشمال الغنية وبين دول الجنوب الفقيرة حيث يتم فيهــا مراعاة ظروف الأخيرة • وهنــاك أمر لابد من تسجيله وهو أن اتفاقية لوميه تشمل جوانب متعددة تجــارية ومالية وفنية وتنظيمية سنعرض فى هذا المقــام الى الجــانب التجارى منهــا فقط •

---

(٢١) بلغ عدد دول العــالم الثالث المتعاقدة مع دول الســوق الأوربية المشتركة وفقــا لاتفاقية لوميه (٢) ٦١ دولة .

ويمكن أن نشير الى الخطوط العريضة لهذه الاتفاقية فيما يلى :

١ — قيـــام دول السوق الأوربية المشتركة **بمنح مجموعة الدول** المتخلفة المتعاقـــدة معهـــا ، أفضليات تتمثل فى التزام دول السوق باستثناء وارداتها من الدول النامية من الخضوع للرسوم الجمركية وما فى حكمها ، مع استثنـــاء المنتجـــات الزراعية من هذا النظام للأفضـــلية ، وخضوع استيرادها لشروط أفضل من تلك التى يتم بمقتضاها الاستيراد من الدول الأخرى •

٢ — تطبيق مبدأ عدم التبادل وذلك بعـــدم مطالبة دول السوق للدول المتخلفة معهـــا ، بمنحهـــا امتيازات تقـــابل ما تتمتع به أفضلية وترجع أهمية تطبيق هذا المبـــدأ الى أنه **لأول مرة فى نطـــاق اتفـــاقية متعـــددة الأطراف يتم النص على هذا المبدأ** •

٣ — قررت اتفاقية لوميه حكما جديدا ، يتمثل فى حصيلة صادرات الدول المتخلفة المصدرة للمواد أو السلع الأولية ، حيث يجوز وفقـــا لنظـــام S.T.A.B.E.X ولنظام S.Y.M.I.N (٢٢) بالنسبة للدول النامية التى تعانى من انخفاض محسوس فى قوائم الصادرات التى تعتمد عليهـــا ، أن تطلب تعويضا ماليـــا يعوض الخسارة اللاحقة عن هذا النظام • وبذلك تكون الاتفاقيـــة المذكورة قد وضعت نظاما تعويضيا لصالح الدول المصدرة للمواد الأولية (٢٣) هذا بالاضافة الى ابرام اتفـــاق خاص بالسكر يضع حدا أدنى لســـعره وربطه بضمان تصدير حدا أدنى أيضا ، وبالتالى احداث نوع من الضمان المتبـــادل للشراء والبيع ، وضمان سعر مناسب (٢٤) •

---

(٢٢) المقصود بـــ Système de stabilisation des recettes des exportations S.T.A.B.E.X. اى نظـــام تثبيت حصيلة الصادرات ، Système d'assurances minerals S.Y.M.I.N. فهوا نظـــام ضمان خاص بموارد المنـــاجم •

(٢٣)— Carreau, Juillard, Flory, op. cit., p. 178.

(٢٤)— Ibid, p. 158-159.

٤ ـ وأخيرا فان الدول المتخلفـة قد التزمت بتقرير مبدأ الدولة الأكثر رعاية فى مواجهة دول السوق الأوربية المشتركة ، وبعـدم التمييز بين هذه الدول(٢٥) •

يتضح من استعراض الملامح الأساسية لاتفاقية لوميه فى قسمها التجارى ، أنهـا تطبق مبدأ عدم التبادل فى علاقـة السوق الأوربيـة المشتركة بالدول المتخلفة المتعاقدة معها • لذلك فانه عند تقـديم الاتفاقية المذكورة الى منظمـة الجات طلبا لاقرار مشروعيتها باعتبـارها تؤثر على العـلاقات الدولية التجارية بمـا تتضمنه من الاتفـاق على قواعد خاصة تخـالف تلك المستقر عليهـا دوليـا ، فان كـلا من الدول الأوربية ، والدول المتخلفـة المتعاقدة معهـا ، لجـأت الى أحكـام القسم الرابع من الجـات لكى تؤسس عليه مشروعية الاتفـاق المبرم فيمـا بينهـا (٢٦) •

واذا كان هذا التأسيس صادقا ومقبولا ، فانه تتبقى مشكلة **تتعلق بالدول الأخرى والتى لم تشملها اتفاقية لوميه** ، اذ ستتأثـر مصالحها حتمـا من جراء تطبيق الاتفاقية المذكورة لانه فى آخر المطاف ستؤدى الى احـداث **تمييز** بين الدول المتخلفـة ، واحداث **تقييـد** للمعاملات الدولية التجـارية ، وخصوصا النصوص المتعلقة بنظـام تثبيت حصيلة الصادرات ، حيث تصبح الدول المصدرة الأخـرى فى وضع لا يمكنها من التمتع بهـذا النظـام ، وبالتالى تضعف مواردها الناتجة عن التصدير (٢٧) •

ومع وجـاهة الاعتبارات السابقة ، واثارتها من جانب عدد من الدول المتخلفة فى اطـار منظمة الجـات ، فانه رؤى أن الاتفـاقية ، خصوصا بمـا تتضمنه من تطبيق لمبـدأ عدم التبادل ، والعناية بالمشاكل

---

(٢٥) — Ibid, p. 178.
(٢٦) — I.B.D.D. suppl. no 23, p. 53.
(٢٧) — Ibid, p. 55.

الأساسية التى تعانى منها الدول المتخلفة ، **تعد متطابقة مع** أحكام القسم الرابع من الجات ، (٢٨) ولاسيما أن عددا كبيرا من الدول المتخلفة المتعاقدة مع الدول الأوربية ، **تدخل فى** طائفة الدول الأقل نموا ، واعلان السوق الاوربية المشتركة أن مصالح الدول المتخلفة الأخرى ستكون محل رعايتها واهتمامها(٢٩) .

وهذا ما ظهر لدى ابرام دول ابرام دول السوق مجموعة من الاتفاقيات مع الدول العربية .

ـ الاتفاقيات المبرمة بين دول السوق الأوربية المشتركة وبعض الدول العربية :

أبرمت دول السوق الأوربية المشتركة مجموعة من الاتفاقيات مع بعض الدول العربية(٣٠)، وهذه الاتفاقيات تتشابه فى خطوطها العريضة ، وبمقتضاها التزمت الدول الاوربية بازالة القيود الجمركية وما فى حكمها على وارداتها الأساسية من الدول العربية المتعاقدة معها ، باستثناء المنتجات الزراعية . هذا الى جانب **عدم اقتضاء الحصول على معاملة تبادلية تطبيقا لمبدأ عدم التبادل**(٣١) .

(٢٨) — Ibid, p. 60.

(٢٩) — Ibid, p. 57.

(٣٠) تم نشر احكام هذه الاتفاقيات من جانب منظمة الجات تحت الأرقام التالية :

- مع الجزائر فى ٢٦ ابريل ١٩٧٦ (L/480)
- مع المغرب فى ٢٧ ابريل ١٩٧٦ (L/421)
- مع تونس فى ٢٥ ابريل ١٩٧٦ (L/4379)
- مع مصر فى ١٨ يناير ١٩٧٧ (L/4521)
- مع سوريا فى ١٨ يناير ١٩٧٧ (L/4522)
- مع الأردن فى ١٨ يناير ١٩٧٧ (L/4523)
- مع لبنان فى ٣ مايو ١٩٧٧ (L/4524)

(٣١) — I.B.D.D. suppl. No 25, p. 127-132.

وقد أثيرت مسألة مدى تطابق أحكام الاتفاقيات ــ موضع البحث مع أحكام الاتفاق العــام للجــات ، سواء بالنسبة للقسم الرابع منه أو بخصوص التمييز بين الدول المتخلفة ، وعدم شمول الامتيــازات المقررة كل الدول المتخلفة(٣٢). ومع تأكيد الدول المتعاقدة أن الاتفاقيات المذكورة جاءت متطابقة نصــا وروحا مع ما يهدف اليه القسم الرابع للجات ، والاعلان عن الاستعداد للتشــاور مع الأطراف المتضررة من آثار تطبيق الاتفاقيات أقرت (٣٣) منظمة الجات مشروعية الاتفاقيات المبرمة بين دول السوق الأوربية المشتركة وبعض الدول العربية .

ثانيــا ــ تطويع القواعد السارية لمواءمة مشاكل الــدول المتخلفــة (التعــاون الاقتصادى بين دول العــالم الثالث) :

تطبق القواعد الدولية العامة على كافة الــدول أيا كان نظامهــا الاقتصادى أو الاجتماعى ، وأيا كان مستواها الاقتصادى ان هــذا التطبيق يؤكــد وحدة النظــام القانونى الدولى . ومع ذلك فانه فى نطــاق الممارسة تواجه هذه القواعد الاختلافات الواقعية القائمة بين أشخاص المخاطبين بأحكامها ، مما يترتب عليه ضرورة البحث عن قابلية القواعــد العــامة للتطبيق ، ومدى ملاءمتهــا لظروف الدول المتخلفة ولقــد ثارت هذه المسألة بالنسبة لتطبيق القواعد التى نص عليهــا الاتفــاق العــام للتعريفــات الجمركية والجــات بخصوص أنمــاط التعاون الاقتصادى بين الدول المتخلفة .

فالتعاون الاقتصادى بين دول العــالم الثالث يعــد أحــد المنطلقات الأساسية ، التى تستند اليها الجهود المبذولة من أجل دفع عملية تنمية هذه الدول . بل انه بعــد سنوات من الاعتماد على الخطوات التى ينبغى على الدول المتقــدمة أن تتخذها لصالح الدول المتخلفة ، أصبح

---

(٣٢) — Ibid, p. 132.

(٣٣) — Ibid, p. 131 et I.B.D.D., suppl.

الآن هناك شبه اجماع على آن **التنمية لابد أن تعتمد على تنميـة التعاون فيما بين الدول الدول المتخلفة ذاتها**(٣٤) •

ولقـد تصدت منظمة الجات لبحث صيغ التعاون التالية بين دول العـالم الثالث : التكامل الاقليمى ـ الاتفاق الثلاثى بين مصر والهند ويوغسلافيا ـ البروتوكول المتعلق بتبادل المزايا الجمركية •

١ ـ التكامل الاقليمى :

وهو اما أن يكون فى شـكل اتحاد جمركى ، يتضمن الغـاء كافة الرسوم الجمركية والقيود القائمة بين الدول الأعضاء مع وضع تعريفة مشتركة ، وتنظيم تجارى مشترك تجاه الدول الأخرى ، أو فى شـكل

---

(٣٤) يكفى الاشارة الى ما انتهى اليه مؤتمر قمة دول عدم الانحياز فى دورته الأخيرة فى نيودلهى فى مارس ١٩٨٣ ، من ضرورة عزيز وتدعيم العلاقات الاقتصادية بين دول العـالم الثالث وعادة ما يطلق على العلاقات فيمـا بين هذه الدول التعاون جنوب ـ جنوب Sud-Sud وذلك لمقابلة التعـاون بين الشمال والجنوب Nord-Sud حول اهمية هذا التعـاون أنظر :

— Kovar Robert. Les règles applicables aux relations entre pays en voie de développement in colloque pays en voie de développement et transformation du droit international, op. cit., p. 277 et suiv.

— Marie Claude Cécest : Après la réunion du groupe 77 à Caracas : Les difficultés d'un dialogue Sud-Sud face à la domination du monde industrialisé, Le Monde Diplomatique, Juillet, 1980, p. 10.

ويرى البعض ان التعاون بين الدول المتخلفة يمثل انعاشا ذاتيا self-reliance انظر Merloz : La C.N.U.C.E.D., op. cit., p. 342

نحيل فى دراسة الفوائد الناتجة عن هذا التعاون الى ما صدر عن مؤتمر الأمم المتحـدة للتجارة والتنمية وبالذات

TD/244 / Corr. 1979.

منطقة حرة للتجارة حيث يقتصر فقط على الغاء الرسوم الجمركية وما فى حكمها بين الدول الأعضاء ، مع بقاء التعريفة الخارجية والتنظيم التجارى الخاص بكل دولة قائما بصفة مستقلة • ويصعب التمييز عمليا بين هذين الشكلين لخضوعهما لتطورات متلاحقة (٣٥) •

وأيا كان الشــكل الذى ترتضيه الدول المتخلفــة لتحقيق التكامل الاقليمى فيما بينها ، فانها تخضع — شــأن كل الدول — لمجموعة من القواعد الدولية والواردة فى اتفاق الجات •

وهكذا ينصب البحث حول مدى تطبيق شروط انشــاء التــكامل الاقليمى وفقا للمادة ٢٤ من الجات • فهذه المادة تشترط لمشروعية ابرام اتفاقيات التكامل أن تؤدى الى التوسع فى المبادلات التجارية الدولية ، وأن يتم تحقيق احدى الصورتين التاليتين : اتحاد جمركى أو منطقة حرة للتجارة ، وأن يؤدى ذلك الى الغاء الرسوم الجمركية وما فى حكمها من قيود بالنسبة للمبادلات الأساسية ، وأن يتم أخيرا وضع برنامج لتحقيق الوصول الى صيغة التكامل المتفق عليها فى فترة معقولة •

ان هذه الشروط ينبغى تطبيقها على **كافة الدول** اذ تنظم العلاقات الدولية التجارية ككل ، لذلك نجد منظمة الجات قد اقتضت ضرورة توافر هذه الشروط بالنسبة لاتفاقيات التكامل الاقليمى بين دول العالم الثالث وهى : الاتحاد الجمركى لدول خط الاستواء ، السوق العربية المشتركة . الاتحاد الجمركى لدول الكاريبى •

والسؤال المطروح هو هل يتم اقتضاء تطبيق الشروط الواردة فى المادة ٢٤ من الجات بأسلوب متشدد ؟ أم هناك اتجاه للتسامح فى مواجهة دول العالم الثالث ؟ أو بصيغة أخرى : هل هناك تقدير ومواءمة مراعاة لمشاكل الدول المتخلفة ؟ أم أنه لا اعتداد بذلك ؟

---

(٣٥) — Rideau (J), Preséntation générale du colloque de l'acad-demei de droit international de la Haye : Les aspects juridiques de l'intégration dconomique, Sythoff, Leiden, 1972, p. 22.

من خلال دراســـة الحالات التى فحصتها منظمة الجات ، نلاحظ وجود اتجاه واضح **نحو التسامح** فى اقتضاء شروط المادة ٢٤ • وهكذا فانه ينظر الى التكامل الاقليمى ـ فى مجمله ـ بخصوص دول العـــالم الثالث ، على أنه ليس وسيلة لتحرير التجارة الدولية ، وانما كوسيلة لدفع عملية التنمية ، حيث يتم ـ بمقتضاه ـ توسيع نطاق الأسواق القائمة ، وتنمية مستوى الصناعة (٣٦) •

لقد قبلت منظمة الجات بوجود أكثر من تعريفة جمركية مشتركة ، واستمرار بعض أوجه الحماية ، والتأخر فى التوصل الى انجاز برنامج لتحقيق التكامل فى فترة محددة (٣٧) •

وترتيبا على ما ســبق ، فان المنظمة المذكورة قد أقرت بمشروعية صيغ التكامل الاقليمى بين دول العالم الثالث ، واقتضت توافر الشروط المنصوص عليها فى الاتفاق العام • غير أن الصعوبات التى تواجه الدول المتخلفة (٣٨) أدت الى التسامح فى تطبيق بعض الشروط ومضمونها ، بل أدى ذلك الى **تطويع النصوص** لتصبح متوائمة مع ظروف دول العالم الثالث (٣٩) •

٢ ـ الاتفاق الثلاثى المبرم بين مصر والهند ويوغسلافيا (٤٠) :

يعد الاتفاق المبرم بين حكومات مصر والهند ويوغسلافيا أول اتفاق

---

(٣٦) — Flory (T.), Le G.A.T.T., op. cit., p. 129-130.

(٣٧) — Ibid.

(٣٨) — A.M. Akwuni, Judicial aspects of economic integration économique, op. cit., p. 49-52.

(٣٩) ـ انظر على سبيل المثال التقرير المتعلق بفحص مشروعية الاتحاد الجمركى لدول الكاريبى : I.B.D.D., supp. no 24, p. 79.

(٤٠) ـ تم ابرام الاتفاق فى ٢٣ ديسمبر ١٩٦٧ ، ودخل نطاق التنفيــذ فى الفاتح من ابريل ١٩٦٨ لمــدة خمس سنوات ، وقد تم تجــديد الاتفاق المذكور لمــدد متعاقبة حتى عام ١٩٨٣ ، وتقــوم منظمة الجات لــدى تجديده باعادة فحصـــه •

من نوعه يوقع بين دول العالم الثالث ، بغرض توسيع نطاق المبادلات ، ولتحقيق تعـاون اقتصـادى فيما بينها ، وذلك بتبـادل الاعفـاءات والتخفيضات الجمركية وما فى حكمها من قيود من أجل المساهمة فى دفع عملية التنمية الاقتصادية فى هذه الدول .

ولقد تم عرض هذا الاتفـاق على منظمة الجات لكى تبحث مدى مشروعيته بالنسبة لأحكام الاتفاق المنشىء للمنظمة . ان هذا الاتفـاق الثلاثى يعد ذو طبيعة جديدة :

ــ اذ أنه من ناحية ووفقا للمادة الأولى من الاتفاق العام (الجات) يحظر ــ الا استثناءا ــ تقرير معاملة تفضيلية بين الدول .

ــ ومن ناحية أخرى فهذه هى المرة الأولى التى يتم فيها فحص اتفاق للمعاملة التفصيلية بين دول متخلفة (٤١) .

هذان الاعتباران المتناقضان أديا الى فحص عميق ، لمضـمون الاتفاق الثلاثى ، ليس فقط بالنسبة لأحكام المادة الأولى من اتفـاق الجات ، ولكن بالنسبة لكل أحكامه (٤٢) .

ومن خلال بحثنا لموقف منظمـة الجات لسـنوات متعاقبة (٤٣) ، نسـتطيع أن نقـرر أن المنظمـة المذكورة قد توصلت الى توفيـق conciliation بين النصوص الواردة فى الاتفـاق المنشىء لها ، وبين حالة الدول الثلاث والمتمثلة فى أنها دول على طريق النمو . وهكذا فان منظمة الجات فى قرارها بشـأن مشروعية الاتفـاق الثلاثى ، اتخذت اتجاها عمليا pragmatique بأن لم تحدد على وجه الدقة الأساس القانونى

---

(٤١) — Flory (T.), Chronique du droit international économique, A.F.D.I., 1969, p. 629.

(٤٢) — Mostafa Salama Hussein, op. cit., p. 299 et suiv.

(٤٣) — Ibid.

الذى بنت عليه قرارها بمشروعية الاتفـــاق المذكور ، بل أشارت وفى نصوص عامة الى أحكام الجات ، وأن الاتفاق الثلاثى يتطابق معها • واذا كانت هناك اشارة قد وردت بخصوص المادة الأولى من الجات ، فان ذلك قد أتى لبيان شروط تطبيق الاستثناء من حكمها dérogation وفقا لحكم المادة ٢٣ من الجات • بل ان حكم المادة المشار اليها قد تم تطبيقه بمرونة من حيث عدم التشدد فى شروطها ، والاقتصار فقط على قيام الدول المتعاقدة بابلاغ منظمة الجات بكل تغيير يطرأ على اتفاقهم ، واجراء مشاورات مع الدول المتضررة من أحكامه • ان وضـــع الدول الأخيرة ـــ كان المحور ـــ الذى دارت من حوله المناقشات ، اذ أن الاتفاق الثلاثى يعد ـــ فى حقيقته ـــ تقريرا لسريان أفضليات تخالف أحكام الجات (٤٤) •

على أن هذه الصعوبة قد تم تداركها باعلان الدول الثلاث : مصر والهند ويوغسلافيا استعدادها لاجراء مشاورات مع أى طرف يتضرر من تطبيق الاتفاق الثلاثى ، وباستعدادها أيضا لتوسيع نطاقه ، بتضمينه اتفاق أشمل يضم كل الدول المتخلفة •

وهكذا فانه يمكن أن نقرر عدم تمسك منظمة الجات بالاعتبارات الشكلية ، لدى فحصها للاتفاق الثلاثى ومدى مطابقته للقواعد العامة ، مراعاة للأهداف التى يسعى اليها الاتفاق المذكور ، باعتباره أحد الوسائل التى تستطيع من خلالها دول متخلفة أن تدفع جهودها نحو التنمية (٤٥)•

٣ ـــ اتفاق تبادل المزايا الجمركية : احالة

وهو اتفاق بين ست عشرة دولة متخلفة ، تم ابرامه من خـــلال المفاوضات المتعددة الأطراف فى اطار منظمة الجات • وقد أثيرت حول

(٤٤)— I.B.D.D., supp. No. 17, p. 17 et suiv — I.B.D.D. No 25 p. 9.

(٤٥)— Mostafa Salama Hussein, op. cit., p. 304.

مشروعية هذا الاتفاق (٤٦) نفس المسائل السابق الاشارة اليها ، بالنسبة للاتفاق الثلاثى المبرم بين مصر والهند ويوغسلافيا فنحيل اليها بالنسبة لفحص منظمة الجات له • ويلاحظ أن الاحالة المذكورة تنطبق أحكامها أيضا بالنسبة لاتفاقين لاحقين أولهما اتفاق بانجوك (٤٧) ، والآخر ذلك الذى تم بين دول جنوب شرق آسيا (٤٨) •

***

مما سبق دراسته تبين أن منظمة الجات ، حاولت الوصول الى توفيق بين اقتضاء تطبيق أحكام الاتفاق المنشىء لها ، وبين الصعوبات التى تواجه دول العالم الثالث • وأيا كانت درجة المواءمة adaptation فانها وان قامت بفحص أساليب تحقيق التعاون الاقتصادى بين هذه الدول ، فلقد ظلت تتمسك بنصوص اتفاق الجات • لذا أضحى من اللازم ضرورة مواجهة هذا الوضع الذى أدى الى الخروج — من الناحية العملية — على منطوق النصوص • وهكذا قامت الدول أعضاء الجات بمراجعة أحكامه ، وأقرت — صراحة — فى أعقاب مفاوضات طوكيو Tokyo-Round بمشروعية الأفضليات التى يتم تقريرها سواء كانت بين الدول المتقدمة وبين الدول المتخلفة أو بين الدول المتخلفة ذاتها (٤٩) •

---

(٤٦) مكرر) وهى البرازيل — شيلى — اليونان — الهند — اسرائيل — كوريا — المكسيك — باكستان — بيرو — الفلبين — اسبانيا — تونس — تركيا — أورجواى — يوغوسلافيا — انظر :
I.B.D.D. supp. No 18

(٤٧)— وهم يضم دول اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لاسيا والباسفيك انظر :

(٤٨)I.B.D.D. supp. No 24., p. 79.

(٤٩) — Carreau, Juiilard, Flory, op. cit., 2ème eéition, Paris, 1980, p. 348.

غير أنه ــ كما سبق لنا أن لاحظنا ــ فان شروط الاقرار بمشروعية الأفضليات تجعلها ــ من الناحية الفعلية ــ تخضع من جديد للأحكام العامة السابقة(٥٠) • الا أنه ينبغى ملاحظة أن فحص منظمة الجات سيبقى فى نفس الاتجاه السابق الأخذ به وهو : التسامح مع الدول المتخلفة فى اقتضاء الشروط المطلوبة •

(٥٠) 61 — Mostafa Salama Hussein, op. cit., 314.

المبحث الثالث

منظمات السلع أو المواد الأولية

تعد المواد الأولية المصدر الرئيسى لتمويل دول العالم الثالث (٥١) ، حيث أن غالبية هذه الدول أصبحت ــ بفعل عوامل متعددة ــ مصدرة للمواد الأولية . لذلك فان هذه المواد تثير العديد من المشاكل وبالذات بالنسبة للدول المصدرة لها :

ــ فمن ناحية تعانى هذه الدول من انخفاض أسعار المواد الأولية وعدم تكافئها مع أسعار الواردات الصناعية من الدول المتقدمة .

ــ ومن ناحية أخرى فانه من الملاحظ التقلب الشديد فى أسعار المواد الأولية ، وما يترتب عليه من انخفاض حصيلة صادرات الدول المنتجة لها من العمليات الأجنبية . كل ذلك يؤدى فى النهاية الى عدم انتظام أى تخطيط للتنمية , بل قد يضع هذا الانخفاض عددا منها فى حالة عجز عن شراء مستلزمات الحياة اليومية من غذاء أو وقود أو نحو ذلك » (٥٢) .

---

(٥١) ــ المواد الأولية تشكل الجزء الاساسى من صادرات العالم الثالث ، وعلى وجه التحديد نسبة ٧٥ر٤٪ من اجمالى صادرات تلك الدول . راجع الاستاذ الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله : نحو نظام اقتصادى عالمى جديد ، الهيئة العامة للكتاب القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٧ ، وتشمل المواد الاولية ــ طبقا للمادة ٥٦ من ميثاق هافانا والذى لم يعمل به نظرا لمعارضة الولايات المتحدة الامريكية ــ تلك الناتجة عن الزراعة ، الصيد ، الغابات والمناجم سواء فى صورتها الطبيعية أو بعد اجراء التحويلات اللازمة لبيعها دوليا .

(٥٢) ــ الاستاذ الدكتور اسماعيل صبرى عبد الله ، المرجع السابق ، ص ٧٠ .

ونظرا لهذه المشاكل فانه قد تم ابرام عدد من الاتفاقيات الخاصة بين الدول المصدرة والدول المستهلكة لسلعة معينة تسمى باتفاقيات المواد الأساسية accords de produits de base وترتب كل اتفاقية مجموعة من الالتزامات القانونية (٥٣)، تتركز فى تنظيم تجارة السلعة الأولية محل الاتفاق. ووفقا لكل اتفاقية يتم انشاء منظمة دولية خاصة particulière يعهد اليها بالعمل على تحقيق أهداف الاتفاق المبرم بين الدول المصدرة والدول المستوردة للمادة الأولية (٥٤).

ويدور البحث حول مدى الأخذ بمصالح الدول المتخلفة بالنسبة للاتفاقيات التى تم ابرامها مؤخرا (أولا) ، والوسائل الممنوحة للمنظمة المعنية بالتطبيق من أجل حماية هذه المصالح (ثانيا) ، وأخيرا الصعوبات التى تواجهها هذه الاتفاقيات (ثالثا) .

أولا ــ الأهــداف :

التركيز بالبحث عن مدى الاعتداد بمصالح الدول المتخلفة ، ينبع من حقيقة هامة أخذت تفرض نفسها على العلاقات الدولية مؤخرا : فمنذ عام ١٩٧٣ أصبحت مسألة المواد الأولية من أولى المسائل التى يهتم العالم بها باعتبارها المحور الأساسى لتنمية هذه البلاد ، لذلك فانه قبل هذا التاريخ كانت مصالح الدول المتخلفة لا تدخل فى أى اعتبار الا فى

---

(٥٣)— Colliard (A.C.), Les institutions des relations internationales, Dalloz, Paris, 1978, p. 732-733.

(٥٤) —Ibid, P. 736.

وتتكون كل منظمة من جهــازين : جهــاز يضم كل الدول المشتركة فى الاتفاق ، وجهــاز آخــر يضم بعض الدول فقط لممارسة المهام التنفيذية ويخضع لاشراف الجهــاز الاول .

وعضوية منظمة السلعة الأولية مفتوحة للدول والمنظمات الدوليــة ، ويتم توزيع الاصوات بالتساوى بين الدول المستوردة والدول المصدرة للمادة الاولية . وللمنظمة شخصية دوليــة . انظر المرجع السابق ، وانظــر ايضا الدكتور احمــد ابو الوفا ، المرجع السابق ص ٥٧٠ — ٥٧١ .

اطار كونها دولا مصدرة للمواد الأولية ، تخضع شأنها شأن كل الدول لقوانين السوق سواء بابرام أو عدم ابرام اتفاقيات لتنظيم انتاج المواد الأولية • ونظرا لأن الدول المصدرة للمواد الأولية كانت دائما في موقف الطرف الأقل قوة تجاه الدول المستوردة لهذه المواد ، كان محتما أن تترجم هذه الاتفاقيات هذه الحقيقة بأن تراعى بدرجة أكبر مصـالح الدول المستوردة وهى غالبا دول متقدمة • وبحلول عام ١٩٧٣ أو ظهور وحدة وقوة الدول المنتجة للنفط ، تغيرت النظرة الى الدول المصـدرة للمواد الأولية ، وأصبحت مصالحها تنال التقدير وان لم يكن كاملا ، فقد أصبح على الأقل موضع الاهتمام ، لذلك فان البحث عن الوصول الى توازن بين مصالح الدول المصدرة والدول المستوردة للمواد الأولية أصبح محورا للمفاوضات من أجل ابرام اتفاقيات جديدة بشأن هذه المواد (٥٥) •

ومن خلال دراستنا (٥٦) لمختلف الاتفاقيات المتعلقة بالمواد الأولية اعتبارا من نهاية عام ١٩٧٤ نستطيع أن نسجل الحقائق التالية :

١ ــ ان من أهم أهداف هـذه الاتفاقيات السعى لرفع حصـيلة الصادرات ،خصوصا المتعلقة منها بالدول المتخلفة سـعيا وراء دفع جهودها نحو التنمية (٥٧) •

٢ ــ هناك اشارة واضحة وصريحة للبرنامج المتكامل للمواد الأولية Le programme intégré de proéuits de base الذى أقره مؤتمـر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عام ١٩٧٦ •

---

(٥٥) — Carreau, Juillard, Flory Ces accords mettent L'avantage l'accent sur la nécessité de réaliser un équilibre entre les intérêts des pays producteurs ... et ceux des pays consommateurs", op. cit., p. 321.

(٥٦) — Mostafa Salama Hussein, op. cit., p. 336 et suiv.

(٥٧) ــ انظر على سبيل المثال المـادة الاولى من اتفاقية التصـدير لعـام ١٩٧٥

TD/TIN. 5/II, Conférence des N.U. sur l'étain 1975.

ان هذا البرنامج يهدف الى حماية مصالح الدول المصدرة للمواد الأولية بتقرير وسائل فعالة لتحقيق ذلك (٥٨) ، وأهمية هذه الاشارة **يجيء من أنها وردت فى صلب اتفاقيات دوليـــة** ، وهذا يدلل على دور قرارات المنظمات الدولية فى خلق وتطوير قواعد القانون الدولى العام • هذا الى جانب النصوص التى بينت أن الاتفاقيات المبرمة تدخل فى نطاق تحقيق البرنامج المذكور ، والذى يشـــكل احدى وسائل بنـــاء النظام الاقتصادى العالمى الجديد (٥٩) •

٣ ــ لقد وردت ــ وفى نطاق جزئى ــ بعض النصوص التى تراعى والى حد ما مصـــالح الدول المتخلفـــة كتقرير شروط حماية خاصـــة بهذه الدول : Clauses de sauvegarde speciale (٦٠)

وبرغم تقرير هـــذه الأمور مراعاة للصعوبات التى تواجه الدول المتخلفة ، فانه يتبقى أن هذه الاتفاقيات ليست الا نوعا من التفـــاهم السياسى Compromis politique يخضع لظروف اقتصادية متعددة • لذلك فانه لا يمكن اصدار حكم جامع مانع بمدى مراعاة مصالح دول العالم الثالث (٦١) • وسيظهر ذلك أكثر وضوحا باستعراض الوسائل التى تم تقريرها لتحقيق أهداف هذه الاتفاقيات •

---

(٥٨) ــ وهى تتضمن انشاء صندوق مشترك لتمويل المخـــزون من المواد الاولية ، وفتح باب المفاوضات من أجل ابرام اتفاقيات جديدة يتم فيها مراعاة مصالح الدول الناميـــة •

(٥٩) ــ انظر المادة الأولى من الاتفاق المتعلق بزيت الزيتون لعام ١٩٧٩ TD/O.L.V.E.O.I.L. 7/7 Rev. I.

وايضا المـــادة الاولى من الاتفاق المتعلق بالمطاط الطبيعى لعام ١٩٧٩ TD/RUBBER/152. Rev.

(٦٠) ــ المـــادتان ٥٢ ، ٥٥ من اتفاق المطاط الطبيعى المشار اليه :

(٦١) ــ A lain Corêt : "Les accords représentent un compromis politique qui ne témoignent d'aucune preférence entre les thèse en présence et laisse aux faits — le soin de trancher en faveur de l'une d'entre elles au plan de produits particuliers, ou plus

ثانيا ــ الوســـائل :

تكمن هذه الوسائل فى الاختصاصات الممنوحة للمنظمة المسئولة عن تنفيذ أحكام الاتفاق المبرم بين الدول المصدرة والدول المستوردة للمادة الأولية • وهى ــ عموما ــ تتركز فى السعى لاحترام الالتزامات الناتجة عن الاتفاق عن طريق :

١ ــ جمع المعلومات حول الأحوال المتعلقة بالأسعار والانتـــاج العالمى (٦٢) •

٢ ــ اجراء مناقشات (٦٣) ، ومشاورات (٦٤) حول ما يتطلبه ذلك من اجراءات •

٣ ــ تحديد ســـعر المواد الأوليـــة : ويتم وضـــع بســـعر أدنى un prix plancher وسعر أقصى un prix flafond لها (٦٥) •

٤ ــ التدخل من أجل تنظيم تجـــارة المواد التى تتكفل المنظمة

=

fréquemment d'aboutir à une solution transactionnelle entre elles" in : Le droit des ententes internationales relatives aux produits de base, Cours de l'I.H.E.I., Paris, 1969-1970, p. 41.

(٦٢) ــ انظر المـــادة ٤٦ من اتفاق المطاط الطبيعى ، المـــادة ٧ فقـــرة ٢ من اتفـــاق التصـــدير ، والمـــادة ٣٥ فقـــرة ١٠ من اتفاق الكاكاو والمبرم عـــام ١٩٧٥ TD/C.O.C.O.A. 4/10

(٦٣) ــ المـــادة ٣/أ من اتفاق التصدير ، المـــادة ٢٤ من اتفاق زيت الزيتون ، المواد ٧ ، ٥٩ من اتفاق الكاكاو ، والمـــادة ٧ من اتفاق المطاط الطبيعى •

(٦٤) ــ المادة ٧١ من اتفاق الكاكاو ، والمادة ٤٥ من اتفاق المطـــاط الطبيعى •

(٦٥) — Carrcon, Juillard, Flory, op. cit., p. 320.

بالاشراف عليها اما عن طريق نظام حصص التصدير أو نظام المخزون أو الاحتياطى المنظم (٦٦) .

ومن خلال هذه الوسائل وغيرها يتم العمل على ضمان احترام الالتزامات المترتبة على كل اتفاق دولى . وهى تؤدى فى النهاية الى العمل على تثبيت أسعار المواد الأولية ، والتغلب على التقلبات الحادة التى تصادفها . ويلاحظ أنه من الصعوبة بمكان استعراض هذه الوسائل بالتفصيل نظرا لطبيعتها الفنية المعقدة ، وعدم خضوعها لمعايير ثابتة ومتناسقة (٦٧) .

ثالثا ـ الصعوبات :

يعترض تحقيق أهداف اتفاقيات المواد الأولية الصعوبات التالية :

١ ـ وجود شروط للحماية تتمكن الدول المعنية عن طريقها من عدم احترام نصوص الاتفاق (٦٨) .

---

(٦٦) ـ ويشرح الدكتور احمد أبو الوفا هذا الاجراء الذى « هو عبارة عن كمية معينة من المواد الأولية التى تهتم بها المنظمة يتم تخزينها وذلك للعمل على عدم انخفاض او ارتفاع السعر عن حد معين باستخدام المخزون المنظم بيعا او شراء للمحافظة على هذا السعر » . المرجع السابق ، ص ٥٧١ .

(٦٧) ـ انظر حول الطبيعة الفنية والمعقدة لاتفاقيات السلع الاولية

Nicole Lusson-Leroussan, Les accords de produits de base, instruments de régulation des marchés, R.G.D.I.P., 1981/1, p. 54-55.

(٦٨) ـ ويشرح الأستاذ Leroussan خطورة شروط الحماية فيما يأتى :

"La question de la sauvegarde laisse, de manière générale, une grande liberté d'application aux autorités compétentes, dont les conceptions jouent un rôle primordial au moment de mise en œuvre, op. cit., p. 54.

٢ ــ ولا يقتصر الأمر على التجــاء الدول الى شروط الحماية ، وانما هناك ما هو أكثر خطورة ، ويتمثل فى عدم انضمام أو تصديق بعض الدول على اتفاقيات السلع الأولية ، وبالذات الدول الأكثر انتــاجا ، أو الأكثر استهلاكا لها • يضاف الى ذلك تعثر المفاوضات لدى تجديد الاتفاقيات (٦٩) •

٣ ــ ان كل الاتفاقيات التى تمت حتى الآن تدور فى اطار قوانين السوق ، بمعنى أن قوى العرض والطلب هى التى تحدد أبعاد ومضمون كل اتفاق • وهكذا فان الدول المستوردة (المستهلكة) للمواد الأوليــة تلعب دورا هاما فى هذا النطاق ، وهى غالبا لا تحبذ اتخاذ اجراءات تدخليــة interventionnistes لحماية مصالح الدول المصدرة وأغلبها دول متخلفة ، هذا برغم أن مثل هذه الاجراءات قد نص عليها البرنامج المتكامل للسلع الأولية ، ويعتبر أحد أسس النظام الاقتصادى العالمى الجديد (٧٠) •

٤ ــ تعثر الاجراءات المتعلقــة ببدء نشاط الصــندوق المشترك لتمويل المواد الأولية (٧١) •

---

(٦٩) ــ نحيل فى دراسة كل هذه المشاكل الى العدد الخاص من La revue du Tiers-Monde, No 6, avrit-Juin 1976.

والى ما يتعلق بأحد الاتفاقيات : الكاكاو :

Eisemann (P.M.), l'accore international sur le cacao, A.F.D.I. 1975, p. 740 et suiv.

(٧٠) ــ بخصوص ما تطالب به دول العالم الثالث فيما يتعلق بالمواد الأولية انظر :

Issa Maiga : Depuis Bandoueng : Les grandes revendications des pays en voie de développement concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique, international, thèse, Paris, 1980, p. 279 et suiv.

(٧١) ــ بشأن هذه الصعوبات راجع :

— Zalmai Haquani : La C.N.U.C.E.D.V.I. Bilan et perspectives, R.G.D.I.P., 1983/3, p. 758-759.

وانظر رسالتنا السابق اليها بالنسبة لاختصاصات الصندوق المشترك ص ٤٤٤ وما بعدها •

فى ختام دراسة المنظمات الدولية الاقتصادية من خلال مشكلة تنمية دول العالم الثالث يمكن صياغة الملاحظة التالية :

أولا ــ أنه بالنسبة للقواعد التى تم الاتفاق عليها فى اطار هذه المنظمات لصالح الدول المتخلفة فانها تتميز بأنها :

١ ــ تشمل المجالين العالمى والاقليمى :

عالميا : هناك النظام العام للأفضلية ، والى حد كبير احكام الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة حيث تشترك غالبية دول العالم فى منظمة الجات .

اقليميا : اتفاقية لوميه ، والاتفاقيات المبرمة بين دول السوق الأوربية المشتركة وعدة دول عربية .

٢ ــ تعد القواعد المتفق عليها لصالح دول العالم الثالث **ذات طبيعة قانونية متنوعة** . فبجوار القواعد الملزمة من الناحية الشكلية كأحكام الجات والاتفاقيات المبرمة فى اطارها ، هناك قواعد غير ملزمة من الناحية الشكلية كالنظام العام للأفضلية ولكن يلاحظ أن تطبيق القواعد الأخيرة **أظهر مدى التزام الدول بها ، مما يؤكد أن العبرة بمدى تعلق الدول واهتمامها بالقواعد ، وليس فقط بالشكل الذى تتقلده .**

٣ ــ وأخيرا فان القواعد المذكورة قد راعت الى حد كبير المشاكل الحقيقية للتخلف التجارى أو المالى ، وأكثر من ذلك استحدثت حلولا للمشاكل الأساسية :

• المواد الأولية (نظام تثبيت الأسعار فى اطار اتفاقية لوميه ــ اتفاقات المواد الأولية)

• تشجيع صادرات العالم الثالث الصناعية وشبه الصناعية وغير

ذلك من منتجات (النظام العام للأفضلية ــ اتفاقية لوميه والاتفاقيات المشابهة) •

ان كل هذه الخصائص المميزة لقواعد السلوك الدولى المتعلق بالتنمية ، يعد تطبيقا واضحا **لمبدأ ازدواجية النصوص** ، والذى بمقتضاه تم التوصل الى هذه القواعد الخاصة (٧٢) •

ثانيا ــ لم نقم بدراسة دور المنظمات الدولية للتمويل بالنسبة لمشكلة تنمية دول العالم الثالث ، حيث أن هذه المنظمات لم تعدل من القواعد الأساسية التى تلتزم بها لدى مباشرتها لنشاطها • وهكذا فانه لا يوجد ــ بوجه عام ــ مراعاة كافية للمشاكل التى تمر بها دول العالم الثالث • ان شروط المساعدة تخضع للدول المسيطرة على المنظمات المذكورة ، عن طريق ما تتمتع به الأخيرة من أصوات تؤثر بمقتضاها على قرارات المنظمات المعنية بتقرير أو رفض منح القروض ، وكذلك الأمر بالنسبة لتحديد معايير الاقراض ومجالاته (٧٣) • لذا يصبح من الأجدى دراسه المساعدات للتنمية فى اطار العلاقات الدوليه من خلال العوامل التى تتحكم فيها (٧٤) (٧٥)

---

(٧٢) يقصد بمبدأ ازدواجية النصوص أنه بجوار البنيان القانونى المتعارف عليه ، والذى يشمل القواعد الدولية التى تحكم العلاقات بين كل الدول أيا كان مستواها الاقتصادى ، يتواجد بنيان آخر يحكم : ١ ــ العلاقات بين الدول المتقدمة ، والدول المتخلفة . ٢ ــ العلاقات بين الدول المتخلفة ذاتها . وهذا المبدأ لدى اعماله يمثل الاعتراف الصريح ، والواضح بعدم المساواة الحقيقية بين الدول ، ويهدف بالتالى الى العمل على تخفيفها .

انظر مؤلفنا : العلاقات الدوليـة ، المرجع السـابق ، ص ١٤١ وما بعدها .

(٧٣) حول شروط المساعدات : انظر رسالتنا السابق الاشارة اليها القسم الثانى الفصل الثالث ، والفصل الرابع .

(٧٤) راجع مؤلفنا العلاقات الدولية ص ١٨٨ ــ ٢١١ .

(٧٥) يستثنى من ذلك منظمات التحويل المشتركة للدول المنتجة للنفط حيث أنها تتميز بأن من يساهم بالتمويل دول متخلفة تقدم المساعدات لدول

ثالثا — فى ضــوء الملاحظتين السابقتين يمكن أن نلمس حقيقة الوضع بالنسبة لدور المنظمات الدولية الاقتصادية فى مجال تنمية العالم الثالث • ان تقييم هذا الدور يجب ألا يغلب عليه التطرف بين الافراط فى التشاؤم أو المبالغة فى التفاؤل • ان الحقيقة وسط بين الأمرين : هناك نشاطات واضحة وايجابية للمنظمات المذكورة فى دفع جهود تنمية دول العالم الثالث وذلك فى مجال قواعد السلوك ، وهناك أيضا جمود مطلق فى مجــال المساعدات • وهكذا يمكن أن نقرر أن الدعوة الى اقامة نظام اقتصادى عالمى جديد ليس بالأمر البعيد المنال ، فنحن ازاء مرحلة وسط بين ما هو كائن ، وما ينبغى أن يكون •

متخلفة اخرى . لذلك فان هذه المساعدات تستهدف التنمية دون أى هــدف آخر . وبالنظر الى ادراك الدول النفطية لعمق وأبعاد مشاكل التخلف فانه يترتب على هــذه الحقيقة مجموعة من الأمور الهــامة : ١ — ان مجال المســاعدات لا يقتصر فقط على المشروعات التى تحقق عائدا اقتصــاديا مرتفعا ، وانما تشمل كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية . هذا الى تقرير اهمية كبيرة للدول الأكثر فقرا . ٢ — ان الاعتبارات السياسية لا تلعب — بوجه عام — اى دور فى منح المساعدات فهى تقدم لكل الدول المتخلفة ايا كان نظامها السياسى والاجتماعى ، ووفقا لاحتياجاتها ، وفى اطار خططها القومية للتنمية ، وبدون فرض معايير وشروط معينة للتمويل . ٣ — يترتب على ذلك ان ممارسة اى نوع من أنواع الرقابة يكون بغرض فنى دون أن يتعداه الى تدخل فى السياسة الاقتصادية للدول المستفيدة من المساعدة . ٤ — ان للدول طالبة العون حرية استخدام القروض .

الباب الرابع

السوق الأوروبية المشتركة

الباب الرابع

السوق الاوروبية المشتركة

مراحل تكوينها[1] :

سبقت الإشارة في مطلع هذا المؤلف الى أننا سنختار السوق الاوربية المشتركة - من بين ما اخترناه من منتظمات دولية - لنجعلها موضع الدراسة

---

(١) أنظر في هذا :

Costantinesco V., Droit des Institutions Européennes, Cours de Droit public, Université de Nancy. 1973-1974 Fasc. 1. Pocar Fausto,. Lezioni di. diritto delle Comunita Europee. 2 ed. Milano, Guiffrè, 1979, p. 9 e ss.

وأنظر في هذا الموضوع بوجه عام :

محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، ج٢ المرجع السابق ، ص١١٧ وما بعدها . الشافعي محمد بشير ، أسس وسمات التنظيم العربي والأوروبي ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٦٦ ، ص٥٩٣ وما بعدها . وأنظر له أيضاً : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص١١٧ وما بعدها .

Ganshof Van Der Marsh, Le droit des Communautés Européennes, *1968*.

Catalano Nicola, Manuel de droit des Communautés Européennes, 2 iéme éd., Dalloz et Sirey; 1964.

Cartou Louis, Organisations Européennes, Dalloz, 1972.

Reuter Paul, Organisations Européennes, P.U.F, Thémis, 1970.

Teitgen . P. H., Europe de L'Ouest, Rec. des Cours des Organisations Régionales Internationale, Paris, 1971, pp. g. 48, Malitoppi A., Comunità parziali e Comunità internazionale, Roma, 1975, p. 126 e s.

نظراً للطابع الإبتكاري الذي انطوى عليه تكوين هذا المنتظم، والفاعلية الكبيرة التي أريد له أن يمارس اختصاصه بها.

ويحسن بنا قبل التصدي لهذه الدراسة أن نعرض بعض الخلفيات التاريخية لإنشاء السوق المشتركة، والتي اتخذت من القارة الاوروبية مسرحاً لأحداها. ويمكن ان نقسمها الى مراحل أربع. -

المرحلة الأولى: مرحلة ما بعد الحرب حتى صدور تصريح شومان سنة ١٩٥٠.

المرحلة الثانية: مرحلة إرساء التكامل الاوربي المحدود (سنة ١٩٥٠ سنة ١٩٥٥).

المرحلة الثالثة: مرحلة إرساء التكامل الاوربي الشامل (سنة ١٩٥٥ - سنة ١٩٧٠).

المرحلة الرابعة: مرحلة الإنطلاق نحو تحقيق الوحدة الاوربية (سنة ١٩٧٢ وما بعدها).

المرحلة الأولى: مرحلة ما بعد الحرب حتى صدور تصريح شومان سنة ١٩٥٠:

خرجت أوربا من الحرب العالمية منهارة خائرة القوى. وأخذت الدول الاوربية تتلمس الطريق نحو إعادة بناء نفسها، ومن ثم فقد قويت الدعوى نحو ضرورة التقارب فيما بينها، والى التعاون على إنشاء تجمع يضم هذه الدول يكون قادراً على مواجهة هذه المشاكل والعمل على حلها.

وفي سنة ١٩٤٨، وبموجب مبادرة من سيرونستون تشرشل عقد مؤتمر في لاهاي ضم عديداً من الشخصيات الاوربية، والتنظيمات المهتمة بالمصير الاوربي، ونودى فيه بضرورة العمل على تحقيق الوحدة الاوربية.

على أن المناقشات في هذا المؤتمر قد أظهرت جلياً العديد من المتناقضات

أ ـ فمن ناحية أريد لأوربا الإستقلال عن نفوذ القوتين الأعظم ، ولكن ذلك لم يكن ممكن الحدوث ، فالحرب الباردة بين الكتلتين كانت على أشدها وأوربا الغربية تحتاج لمساعدة الولايات المتحدة الامريكية لها اقتصادياً لإعادة البناء[1] ، ودفاعياً لتحمي نفسها من أن تبتلعها الكتلة الشيوعية .

ب ـ ومن ناحية أخرى تعددت التصورات حول الشكل الذي ينبغي ان يكون عليه التقارب الاوربي . فبينما رأى البعض الاكتفاء بتحقيق تعاون وتنسيق سياسي بين الدول الاوربية ذهب البعض الآخر الى ضرورة تحقيق تقارب أقوى وأكثر فاعلية ، ونادوا بضرورة تنازل الدول عن بعض السلطات التي تتمتع بها بما لها من سيادة واسنادها لتنظيم معين يمارس نيابة عنها هذه السلطات . ولقد كانت انجلترا من أنصار الاتجاه الأول بينما كانت بقية دول أوربا الغربية من أنصار الإتجاه الثاني .

وفي ظل هذا الجو الملوث بآثار الحرب الباردة أنشيء حلف شمالي الاطلسي ليضم عشر دول من أوروبا الغربية بالإضافة للولايات المتحدة وكندا ، بينما أنشيء على الجانب الآخر تنظيم ذو طابع اقتصادي والمسمى بالكوميكون يضم الدول الاشتراكية بالاضافة الى عديد من الاتفاقيات الثنائية ذات الطابع العسكري التي لم تتحول الى تنظيم سوى في سنة ١٩٥٥ حينما أنشيء حلف وارسو .

---

(١) سارعت الولايات المتحدة الأمريكية باعداد برنامج ضخم لاقالة الدول الأوروبية من عثرتها واعانتها على إعادة البناء الاقتصادي وأطلق على هذا البرنامج أسم « خطة مارشال » وانشيء منتظم دولي للاشراف على تنفيذ هذه الخطة سمى باسم « الوكالة الأوروبية للتعاون الاقتصادي A.F.C.E. وتم ذلك بموجب اتفاقية أبرمت سنة ١٩٤٨ .

أنظر :

Monaco Riccardo, Scriti di Diritto Europeo, Milano, Guiffrè, 1972 p. I e ss.

المرحلة الثانية: مرحلة إنشاء التكامل الاوربي المحدود (١٩٥٠ - ١٩٥٥).

في التاسع من مايو سنة ١٩٥٠ وجه بيير شومان وزير الخارجية الفرنسي دعوة الى المانيا (عدوة الأمس) والى دول أوروبا الغربية ان يضعوا انتاجهم من الفحم والصلب تحت تصرف منتظم يضمها جميعاً ليكون نواة لاتحاد أوربي لا غنى عنه لتحقيق السلام في القارة. والواقع ان شومان أراد من وراء هذه الدعوة تحقيق هدفين استراتيجيين أولهما وضع انتاج هاتين السلعتين على نحو يتحقق معه صالح الدول المنتجة عن طريق استبعاد المنافسة فيما بينها، وثانيهما: أن هاتين السلعتين لن تصبحا تحت التصرف الحر للدول المنتجة ومن ثم يمكن الحد من توجيهما - بلا قيود - نحو الإنتاج الحربي.

ولقد كانت دعوة شومان الى إرساء التكامل الاوروبي دعوة واقعية بعيدة عن الحماس، ولعل ذلك كان السبب في الاستجابة الى دعوته. إذ أنه نادى بالبدء بإنشاء منتظم وظيفي يحقق خطوة أولى للتكامل في قطاع معين هو انتاج الفحم والصلب ليكون بذلك نواة لخطوات تتلوها نحو تحقيق الهدف البعيد وهو الوحدة الاوروبية.

ولقد استجابت خمس دول أوروبية لدعوى شومان لتنشىء مع فرنسا نظاماً دولياً أوروبياً أطلق عليه الجماعة الأوروبية للفحم والصلب C.E.C.A وأبرمت فيما بينها لهذا الغرض معاهدة في باريس في ١٨ ابريل سنة ١٩٥٥ هذه الدول هي المانيا، ايطاليا، هولندا، بلجيكا لوكسمبورج بالاضافة الى فرنسا.

ولقد نصت معاهدة باريس على منح هذا المنتظم سلطات فعالة نشير لها في دراستنا اللاحقة.

المرحلة الثالثة: إرساء التكامل الاقتصادي الاوربي الشامل (١٩٥٥ ـ ١٩٧٢)

أثبتت التجربة الاوربية عدم كفاية الجماعة الاوربية للفحم والصلب C.E.C.A. رغم نجاحها في انجاز مهامها المحدودة ـ لتحقيق اهداف الوحدة الاوربية. ومن هنا كان التفكير في إنشاء تنظيم أوروبي يحقق التكامل بين الدول الاعضاء على نحو أعم وأشمل. وبالفعل تقدمت دول البينولكس الثلاث: هولندا وبلجيكا ولوكسمبرج باقتراح لشركائها الثلاث الآخرين لتعميم تجربة الجماعة الاوربية للفحم والصلب على كافة قطاعات النشاط الإقتصادي بانشاء سوق مشتركة بين الدول الاعضاء.

وإذ استجابت الدول المعنية لهذه المبادرة انعقد مؤتمر في «ميسينا» بايطاليا في يونيو ١٩٥٥ لدراسة الاقتراح المذكور، ودعيت انجلترا للإشتراك في أعمال المؤتمر إلا أنها انسحبت منه في وقت مبكر.

وفي سنة ١٩٥٦ انعقد بمدينة البندقية بايطاليا مؤتمر ضم مندوبين عن حكومات الدول الست الاعضاء في الجماعة الاوربية للفحم والصلب لمناقشة التقريرين اللذين وضعهما وزير الخارجية البلجيكي آنذاك «هنري سباك»، حول إنشاء الجماعة الاقتصادية الاوروبية Comminauté Economique Européenne، والجماعة الاوربية للطاقة الذرية Communauté Européenne de l'énergie atomique، وتم اقرارهما من جانب المجتمعين.

وفي ٢٥ مارس سنة ١٩٥٧ تم إبرام معاهدتي روما المنشئتين للجماعتين المذكورتين اعقبهما في ابريل من ذات العام التوقيع على أربع بروتوكولات تكميلية اثنان منهما يتعلقان بمحكمة العدل الخاصة بالجماعة الاقتصادية

الاوروبيـة ، وبـالجمـاعـة الاوروبيـة للفحم والصلـب . والآخران يتعلقـان بالحصانات والامتيازات المقررة لهاتين الجماعتين .

ولقد دخلت هذه الاتفاقيات الى حيز التنفيذ في يناير سنة ١٩٥٨ .

ونلفت النظر الى ان دراستنا ستنصرف الى دراسة السوق الاوروبية المشتركة على وجه الخصوص .

وعلى ذلك فان مطلع عام ١٩٥٨ قد شهد وجود ثلاث منتظمات تضم في عضويتها ذات الدول الست ، كما أنها تتقارب الى حد كبير من حيث تكوينها العضوي .

أ ـ فهناك جهاز فني يتكون من أعضاء يعملون لحساب هذه المنتظمات ويأتمرون بأوامره فحسب دون ان يخضعوا في هذا لتعليمات الدول التي ينتمون اليها بجنسياتهم ، هذه الأجهزة هي : السلطة العليا Haute Autorité, بالنسبة للجماعة الاوربية للفحم والصلب ، واللجنة Commission واحدة للجماعة الاقتصادية الاوربية ، وأخرى للجماعة الاوربية للطاقة الذرية .

ب ـ وهناك جهاز في كل منتظم يمثل حكومات الدول الست الاعضاء يسمى مجلس الوزراء Conseil des Ministres وهو جهاز يعمل لحساب الحكومات المعنية ، وطبيعي ان يأتمر أيضاً بأوامرها .

جـ ـ وهناك جهاز شعبي واحد ذو طبيعة برلمانية لكل الجماعات المذكورة يضم ممثلين عن شعوب الدول الاعضاء ، ويسمى بالجمعية البرلمانية الاوربية Assamblée paralamentaire Européenne ويتم اختيار اعضائه من جانب برلمانات الدول الاعضاء في الجماعات المذكورة .

د ـ وهناك أخيراً جهاز قضائي للجماعات الثلاث يسمى بمحكمة العدل للجماعات الاوروبية Cour de justice des Communautés. Euro-

ادماج أجهزة الجماعات الأوروبية المشتركة:

كشفت التجربة عن ان الجماعات الاوربية الثلاث العاملة على أقاليم الدول الست الاعضاء تمارس اختصاصاتها من خلال أجهزة تتقارب فيما بينها الى حد كبير. مثل محكمة العدل والجمعية الاوربية. كما ان ذلك قد أبرز بعض الصعوبات التي يثيرها تداخل اختصاصات هذه الجماعات على نحو أثار مشكلات معينة حول وضع الحدود الفاصلة للاختصاصات النوعية في أجهزتها التي تتشابه الى حد كبير رغم ما تنص عليه المعاهدات المنشئة من استقلال كل جماعة عن الاخرى[1].

لكل هذه الامور ظهرت الحاجة ملحة الى إجراء ادماج الجماعات الاوربية الثلاث في جماعة واحدة. على ان ذلك لاقى مقاومة من جانب بعض الدول الاعضاء فيها الذين تخوفوا ان يكون ذلك ارهاصاً لتوحيد سياسي وجدوا انه لم يحن الاوان لتحقيقه.

ومن ثم فان كل ما استطاعت الجماعات الثلاث ان تجريه هو توحيد أجهزتها لتعمل باسمها جميعاً. ومع ذلك فان الاجهزة الحالية للجماعات الاوربية أصبحت بموجب معاهدة بروكسل المبرمة سنة ١٩٦٥ التي أدمجتها:

أ ـ مجلس وزراء واحد (بدلا من ثلاث) لكافة الجماعات الثلاثة.

ب ـ لجنة واحدة (حلت محل السلطة العليا في الجماعة الاوربية للفحم والصلب ولجنتي الجماعتين الاخريتين).

جـ ـ محكمة عدل واحدة للجماعات الثلاث.

د ـ برلمان أوربي واحد للجماعات الثلاث.

---

(١) أنظر في ذلك:

Pocar, Lezioni.. op. cit, p. 28.

على أننا نستلف النظر الى انه على الرغم من توحيد أجهزة الجماعات الثلاث الا أن المعاهدات الثلاث ما زالت باقية ، كما انها تنظم ـ جميعاً ـ نشاط الجماعات الاوروبية كل في مجاله . قد يبدو ذلك الوضع غريباً ، بل انه قد يثير في بعض الاحوال بعض الصعوبات ، ولكن مع ذلك ظل باقياً .

توسيع نطاق العضوية في الجماعة الاوربية :

سبقت الإشارة الى ان انجلترا دعيت لحضور المؤتمر الذي أخذ على عاتقه دراسة انشاء سوق أوروبية مشتركة الا انها توقفت عن الإشتراك في مناقشاته بعد قليل من بدئه . بل انها حاولت في سنة ١٩٦٠ انشاء منتظم منافس سمي « بالمشاركة الاوروبية للتبادل الحر AELE » ، بموجب معاهدة ستوكهولم التي ضمت انجلترا والنمسا وسويسرا والدانيمراك والنرويج والبرتغال .

ومع ذلك ، ومنذ سنة ١٩٦١ ، استمرت في تقديم طلب العضوية في السوق الاوروبية المشتركة ، ولم يتحقق لها ذلك الا في سنة ١٩٧٢[١] . بالإضافة الى دولتين آخريين هما ايرلندا والدانيمرك وأصبح عدد الاعضاء في الجماعة تسع دول ، ولقد كان المفروض ان تصبح الدول الاعضاء عشراً لولا رفض الشعب النرويجي في الاستفتاء الشعبي الذي أجرى لهذا الغرض دخول النرويج عضواً في السوق .

ويلاحظ ان هناك دول ثلاث سعت الى الانضمام الى الجماعات الاوروبية ،

---

(١) ترجع الصعوبة التي واجهت انجلترا للحصول على عضوية السوق المشتركة إلى معارضة فرنسا ـ في عهد ديجول ـ لهذه العضوية ، وكانت حجتها في هذا الصدد أن انجلترا لم تقدم الدليل الكافي على استقلالها الاقتصادي في مواجهة الولايات المتحدة الامريكية خاصة وأن فرنسا لم تكن على علاقات طيبة تماماً مع هذه الأخيرة آنذاك ، كما أن انجلترا قد اتخذت ـ من ناحية أخرى ـ موقفاً غامضاً لم يستطع تبديد الاتهامات الفرنسية تماماً وزاد الأمر تعقيداً قيام انجلترا في سنة ١٩٦٣ بالارتباط مع الولايات المتحدة باتفاق عسكري ونووي ، الأمر الذي أكد المخاوف الفرنسية .

وهي اليونان واسبانيا والبرتغال. فاما الاولى فقد قدمت طلبها للانضمام في ١٢ يونيو سنة ١٩٧٥، والثانية قدمت طلبها في ٢٨ مارس سنة ١٩٧٧، أما الثالثة وهي البرتغال فقد قدمت طلب الانضمام في ٢٨ يوليو سنة ١٩٧٧.

وبعد دراسات ومفاوضات تم توقيع اتفاقية دخول اليونان الى عضوية السوق الأوروبية المشتركة في ٢٩ مايو ١٩٧٩. على ان دخولها الفعلي قد تم اعتباراً من أول يناير كانون الثاني ١٩٨١ بعد ان تمت الموافقة النهائية على ذلك من جانب برلمان اليونان وبعدما يتم تعديل التشريعات اليونانية لتتسق مع الأوضاع الجديدة الناجمة عن اكتسابها عضوية السوق.

أما بالنسبة للدولتين الأخريين اسبانيا والبرتغال، فلقد أصبحت تتمتع بعضوية السوق اعتباراً من عام ١٩٨٦.

والواقع ان دخول هذه الدول الثلاث في عضوية السوق لم يكن - سهلاً نظراً لصعوبات معينة بعضها ذو طابع سياسي وبعضها الآخر ذو طابع اقتصادي.

فاما عن الصعوبات السياسية فتتمثل أساساً ان هذه الدول الثلاث كانت قد خرجت من توها - وقت تقديم طلبات الانضمام - من ربقة نظم ديكتاتورية استمرت طويلا بالذات بالنسبة لكل من اسبانيا والبرتغال. الامر الذي اقتضى من الجماعات الاوربية التأكد من مدى استقرار النظام الديمقراطي فيها.

المرحلة الرابعة: الانطلاق نحو الوحدة الاوروبية: مؤتمر القمة في باريس سنة ١٩٧٢.

انعقد في باريس مؤتمر قمة ضم رؤساء دول وحكومات الدول التسع الاعضاء في الجماعات الاوروبية لبحث مستقبلها وكان ذلك سنة ١٩٧٢.

وفي ختام المؤتمر صدر عنه بلاغ مشترك تضمن ست عشرة نقطة تعكس الافكار العامة التي بحثت في المؤتمر، والخطوات العريضة للحلول المقترحة لمواجهة المشاكل المختلفة.

ففي المجال الاقتصادي رأى المؤتمرون وضع حد زمني هو سنة ١٩٨٠ لإنشاء صندوق نقد أوروبي يعاون في تحقيق الوحدة الإقتصادية وإرساء عملة أوروبية مشتركة.

وفي مجال التقدم والتنمية الاقليمية ذهب المؤتمرون الى ضرورة انشاء صندوق للتنمية الاقليمية على المستوى الاوربي، بحيث تمول ذاتياً على استقلال من المساهمات التي تأتي من الدول الاعضاء.

وفيما يتعلق بتطوير البرلمان الاوربي ذهب اعضاء المؤتمر الى ضرورة دعمه وتقوية سلطته، حتى تقوى الصلات بين شعوب الدول الاعضاء، باعتبار ان هذا الجهاز يضم ممثلين عن شعوب هذه الاخيرة. وبالفعل فقد تم في العاشر من يونيو سنة ١٩٧٩ انتخاب أعضائه عن طريق الاقتراع المباشر من جانب شعوب الدول الاعضاء في الجماعات...

بعد هذا التمهيد التاريخي نفرغ لدراسة السوق الاوربية المشتركة بادئين بدراسة تحليلية للمعاهدة المنشئة لها ثم نعقبها بدراسة تكوينها العضوي، ثم نختم دراستنا هذه بالعرض للوسائل القانونية التي أتيحت للسوق لكي تمارس اختصاصاتها، ومن ثم فاننا نقسم دراسة السوق المشتركة الى ثلاثة فصول:

الفصل الاول: دراسة تحليلية لمعاهدة روما.

الفصل الثاني: بنيان السوق الاوروبية المشتركة.

الفصل الثالث: الوسائل القانونية لممارسة نشاط السوق المشتركة.

الفصل الأول

المعاهدة المنشئة للسوق المشتركة
دراسة تحليلية

المعاهدة تتضمن الهدف من انشاء المنتظم ووسائل تحقيقه[1]:

تضمنت معاهدة روما المنشئة للسوق الاوربية المشتركة - وعلى خلاف مسلك معاهدة باريس المنشئة للجماعة الاوربية للفحم والصلب - بيانا للهدف الذي أنشئت السوق من أجل تحقيقه. فلقد قررت المعاهدة ان السوق تهدف الى انشاء سوق مشتركة شاملة، يعمل بصورة تدريجية على التقريب من السياسات الاقتصادية للدول الاعضاء، كما يعمل على تطوير متناسق للنشاط الاقتصادي للجماعة بأكملها، وعلى تحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي على نحو متزايد وعلى تحسين مضطرد وسريع لمستوى المعيشة لشعوب الدول الاعضاء، وعلى تقوية العلاقات بينها (المادة ٢ من معاهدة روما).

ويتوافر السوق المشتركة في تحقيق الاهداف المذكورة على انشاء اتحاد جمركي وفقاً للمعنى الذي قررته لهذا الاصطلاح المادة الرابعة عشرة من الوفاق العام المتعلق بالتعريفة الجمركية والتجارة والمعروف باسم «الجات». وهذا يعني ان السوق تعمل من ناحية على إزالة الحواجز الجمركية التي تفرضها

---

(١) أنظر في هذا على وجه الخصوص:

Rideau Joël, aspect juridique de l'intégration économique Européenne en Europe, Les Communauté Européennes, in Colloque de 1971 de l'Académie de droit international de La Haye, 1972, pp. 188 et ss.

Pocar, Lezioni... op. cit, p. 22 e s.

الدول الاعضاء فيما بينها، وازالة كافة القيود الكمية والنوعية على دخول وخروج السلع في اقليمها أو منها، كما تعمل من ناحية أخرى على إرساء تعريفة جمركية موحدة، وعلى إرساء سياسية تجارية مشتركة في مواجهة الدول الاخرى (المادة الثالثة حرف ج من المعاهدة المذكورة).

ليس هذا فقط هو ما يهدف اليه السوق المشتركة، وانما يهدف أيضاً الى إنشاء اتحاد اقتصادي وثيق بين الدول الاعضاء فيه يسمح بحرية تداول الاشخاص والخدمات ورؤوس الاموال بالاضافة الى حرية تداول السلع على نحو ما سلف ذكره.

وفي سبيل تحقيق هذا الاتحاد الاقتصادي نصت المعاهدة الى قواعد تكفل تدخل السوق بتدابير معينة في مجالات الزراعة والنقل لكي تتحقق سياسة موحدة للدول الاعضاء في هذا المجال. (المادة ٣ حرف د من معاهدة روما).

بالاضافة الى كل ما سبق فان معاهدة روما تنص على بعض الاهداف الفرعية التي يستكمل بها بناء الوحدة الاقتصادية، منها ضرورة تحقيق تقارب بين تشريعات الدول الاعضاء التي تهدف الى تسهيل اداء السوق لاختصاصاته تحقيقاً للهدف الذي أنشىء من أجله. كذلك نصت على انشاء صندوق اجتماعي اوروبي Fond Social Europeen، لتحسين ظروف تشغيل العمال وللنهوض بمستوى معيشتهم. ونصت كذلك على انشاء البنك الاوروبي للاستثمار الذي يهدف الى انعاش اقتصاديات السوق عن طريق استحداث موارد جديدة لها.

عنصر الابتكار في المعاهدة المنشئة للسوق المشتركة:

لعل أهم ما يميز المعاهدات المنشئة للجماعات الاوروبية بوجه عام - ومن بينها معاهدة روما المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة - هو أنها زودت - في اطار الإختصاصات التي أسند اليها - بسلطات تعلو على سلطات الدول الاعضاء فيها مما يجعل من الجماعات الاوروبية في حدود هذه الاختصاصات - تنظيماً يسمو على

الدول الاعضاء ـ Supra nationale كما سيتبين من دراستنا اللاحقة.
فالمعاهدات المنشئة لهذه الجماعات ـ ومن بينها السوق الاوروبية المشتركة ـ قد أعطت لها سلطة تتمثل في اصدار قواعد قانونية في نطاق اختصاصاتها، كما أعطت لها سلطة اصدار القرارات التي تنفذ مباشرة في مواجهة من توجهت اليه سواء كان الخاطب بها هو الدولة العضو ذاتها او كان رعايا هذه الاخيرة، دون توقف على رضاء تلك الدولة. كما أعطت لها أيضاً سلطة رقابة التشريعات الصادرة داخل الدول الاعضاء ومدى اتفاقها مع احكام المعاهدة المنشئة بحيث يصبح من حق السوق المشتركة عن طريق محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية ان توقف ـ بشروط واجراءات خاصة ـ العمل بأي تصرف تشريعي مخالف للمعاهدة. هذه السلطات المبتكرة دعت الفقه الى التفكير في طبيعة المعاهدات المنشئة للجماعات الاوروبية بوجه عام والتي تأخذ المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة مثلا لها.

طبيعة المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة:

يذهب جانب من الفقه الى ان المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة تعد دستوراً لاتحاد فيدرالي[1].

---

(١) يقصد بالأتحاد الفيدرالي اتفاق مجموعة من الدول على انشاء اتحاد فيا بينها تتنازل له عن جزء من سيادتها وتسندها إلى أجهزة لتارس سلطات حقيقية على الدول الأعضاء في الاتحاد، وعلى شعوبها.

والمثل الذي يضرب على مثل هذا النوع من الأتحاد الولايات المتحدة الأمريكية.

أنظر في اعتبار الجماعات الأوروبية من قبل الاتحادات الفيدرالية:

Heraud, Nature juridiue de La Communauté Européenne., Rév. du droit public., 1958, p. 581 et ss.

Monaco Riccardo, Natura ed efficacia dei regolamenti delle Comunità Europee, Riv. di diritto internazionale, 1961 p. 401.

Shuman, L'intégration économique de l'Europe, Rev. économique Franco-Suisse, No 7 juillet 1953 p. 778.

على أنه يرد على ذلك الرأي بأننا لو اعتبرنا المعاهدة المنشئة للسوق المشتركة بمثابة اتحاد فيدرالي لوجب القول بفقدان الدول الداخلة فيه لشخصيتها الدولية وصيرورتها مجرد ولايات في هذا الإتحاد، وهذا ما لم يتحقق بالنسبة للدول الاعضاء في السوق الاوروبية المشتركة، فهي دول كاملة السيادة محتفظة بشخصيتها الدولية. ولعل أهم سبب يدفعها الى الاعتقاد بأن المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة لا تنشىء اتحاداً فيدرالياً هو ان هذا المنتظم لا يملك اختصاص تعديل المعاهدة بتصرف صادر من جانبه وحده وانما يظل هذا الاختصاص مسنداً الى الدول الاعضاء بينما في الاتحاد الفيدرالي نجد ان السلطة المركزية تقوم بتعديل أحكام الدستور الفيدرالي وفق الاجراءات التي نص عليها. وفي هذا تقول محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوربية في حكم صادر لها في ٤ مارس سنة ١٩٦٠، «ان الدول الاعضاء في السوق تظل «سيدة» عملية تعديل معاهدة روما، وهي المعاهدة المنشئة للسوق المشتركة»[١].

المعاهدة المنشئة للسوق المشتركة تخاطب رعايا الدول بأحكامها بصورة مباشرة:

عنصر الابتكار في معاهدة روما المنشئة للسوق المشتركة - متفقة في ذلك مع معاهدة باريس المنشئة للجماعة الاوروبية للفحم والصلب، ومعاهدة روما المنشئة للجماعة الاوربية للطاقة الذرية - هو انها تنطبق حالا ومباشرة في مواجهة رعايا الدول التسع الاعضاء في السوق، بحيث يستطيع هؤلاء ان

---

(١) Kovar, Les Communautés Européennes, (Cours dactylographiés) Fasc. I, Nancy, 1976/1977, p. 19 ets.

De Visscher Paul, La Communauté Européenne du Charbon et d'Acier, Actes officiels du Congrès International d'études sur La C. E. C. A, Vol II, Milano, Guiffré, 1957. p. 17.

يكتسبوا حقوقاً ، وان يتحملوا بالتزامات من المعاهدة مباشرة دون حاجة الى توسط تشريع وطني يصدر في أي من الدول التسع الاعضاء ليكفل نفاذ أحكام في مواجهة رعاياها[١]. وفي هذا تقول محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية في حكم صادر لها في ٥ فبراير سنة ١٩٦٣ ان المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة « قد أنشأت نظاماً قانونياً دولياً جديداً لا تصبح فيه الدول فقط المخاطبة باحكامه بصورة مباشرة ، وانما ينضاف اليها رعايا هؤلاء أيضاً » ، كما ان قانون الجماعات الاوروبية التي تضع أسسه المعاهدات المنشئة لهذه الجماعات « يعد مستقلا عن القوانين الوطنية ، كما انه لا يتوقف نفاذه الحال والمباشر على تدخل تصرف تشريعي وطني من جانب الدول الاعضاء في الجماعات ، وإنما يرتب آثاره مباشرة في مواجهة المخاطبين به سواء كانوا من الدول الاعضاء أو كانوا من رعايا هذه الاخيرة »[٢].

والواقع انه حينما طلب الى محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية معرفة ما إذا كانت احكام المعاهدة المنشئة للسوق الاوربية المشتركة تخاطب رعايا الدول الاعضاء (بمعنى انها ترتب لهم حقوقاً والتزامات) ، فانها لم تبحث في دساتير هذه الدول لمعرفة ما اذا كان انتاج هذه الحقوق وتلك الالتزامات يتوقف على صدور تشريع وطني يسمح بذلك ، وانما اعتمدت للإجابة على هذا التساؤل على نصوص المعاهدة نفسها . وفي هذا تقول المحكمة في هذا الحكم المشار

---

(١) Morand Charles-Albert, La legislation dans les Communautés Europeenés, L. G. D. J., 1968. p. 55 et ss.

Monaco Riccardo, Le probléme de l'applicabilité directe et immediate des normes des traites instituant les Communautés Européennes., Scritti di diritto Europeo, 1971, p. 337 et ss.

Arrêt du 5 Fèvrier 1963, Affaire 26/62

(٢) أنظر في عرض هذه القضية وفي التعليق عليها:

Boulouis-Chevallier, Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes., Dalloz, paris, 1974, p. 133 et s.

اليه « لكي نعرف ما إذا كانت المعاهدة تنتج حقوقاً والتزامات مباشرة لرعايا الدول الاعضاء أو على عاتقهم، فانه ينبغي الاعتاد في ذلك على نصوص المعاهدة نفسها ».

الشروط اللازم توافرها لتطبيق نصوص المعاهدة تطبيقاً مباشراً :

على أننا نتساءل هل يعني التطبيق المباشر لنصوص المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة ان كافة ما تضمنته المعاهدة المذكورة يصلح لأن يتجه بخطابه مباشرة الى الدول الاعضاء والى رعاياها، أم أنه توجد شروط معينة ينبغي ان تتوافر في النص لكي ينتج هذا الأثر؟؟

أجابت محكمة العدل الاوروبية على ذلك بقولها انه ينبغي ان يكون النص واضحاً وغير مشروط حتى يمكن ان تتوافر له امكانية التطبيق المباشر، أو بحسب تعبير المحكمة في حكمها السابق الذكر بان النص يصبح بتوافر هذين الشرطين « كاملا من الناحية القانونية، وبالتالي فإنه يصبح قابلا لانتاج آثار قانونية مباشرة في علاقته بالدول الاعضاء وبرعاياها »[1].

على ان اشتراط المحكمة ان يكون الحكم الوارد في المعاهدة « غير مشروط » لكي يصبح قابلا للتطبيق المباشر (أي النفاذ الذاتي) قد يؤدي الى الخطأ في فهم المقصود من وراء هذا الشرط، فقد يفهم منه انه لا يطبق من المعاهدة سوى النصوص القاطعة التي لا تضع أي شرطاً كائناً ما كان وهذا ما لم ترده المحكمة بالتأكيد وكل ما أرادته هو ألا يكون تطبيق النص متوقفاً على تدخل من جانب أي جهاز تابع للسوق المشتركة ذاتها، أو تابع لأي من الدول التسع الاعضاء فيه.

---

(١) أنظر الحكم سالف الذكر، المرجع السابق، ص١٣٤ وأنظر في التعليق على هذه الفقرة، ص١٣٦ - ١٣٧.

بل ان اشتراط المحكمة ان يكون النص واضحاً كشرط لتطبيقه تطبيقاً مباشراً يعد تزيداً لا لزوم له. ذلك ان المحاكم الوطنية إذا رأت غموضاً في أي نص من نصوص المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية المشتركة فانها تلتزم - وفقاً لنص المادة ١٧٧ من المعاهدة المنشئة للسوق - بأن تطلب من محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوربية تفسير هذا النص الغامض(١)

المخاطبون الآخرون بأحكام معاهدة روما المنشئة للسوق المشتركة

هناك طائفة اخرى من المخاطبين باحكام اتفاقية روما غير الدول ورعاياها. وهؤلاء هم أجهزة المنتظم ذاته، وموظفو المنتظم، والافراد الذين يدخلون في عضوية بعض أجهزتها(٢).

والواقع انه لا يمكن ان نفصل في غالب الاحيان بين موظفي المنتظم وبين الجهاز الذي يعملون فيه، بحيث يمكن القول بأن الاحكام التي تخاطب هذه الاجهزة انما تخاطب أيضاً العاملين فيها، والعكس صحيح. على اننا مع ذلك يمكن ان نجد بعض القواعد التي تخاطب هؤلاء الافراد على انفصال عن الاجهزة يعملون بها. أو بمعنى آخر ان هذه القواعد إنما تخاطب هؤلاء الافراد بصفتهم هذه(٣).

ومثال ذلك القواعد المتعلقة بالحصانات والامتيازات المقررة لصالح السوق المشتركة ولموظفيها. فبالنسبة للنوع الاول من الحصانات والامتيازات المقررة للسوق نجد انه قد يفيد موظفي المنتظم واعضاء أجهزته، ولكنهم يستفيدون

---

(١) Bouluis – Chevalier, Grand Arrêts... op. cit, p. 137.

(٢) Pescator Pierre, Les relations extérieures des Communautés Européennes, R.C.A.D.I., Vol. 103 1961/II, p. 32 et ss.

Morand, , op. cit p 63.

منها باعتبارها مقررة للمنتظم وليس لهم. اما الطائفة الثانية فانها تتقرر لهم منظوراً اليهم في ذاتهم. وفي ذلك تقول محكمة العدل الاوروبية في حكم صادر لها ١١ ديسمبر سنة ١٩٦٠ «ان منح هؤلاء الموظفين الحصانات والامتيازات وان كا [illegible] الصالح العام للسوق المشتركة، إلا أن ذلك لا يعني انها قد منحت للمنتظم دون الموظفين بصورة مباشرة»[١]. وعلى ذلك فان موظفي المنتظم وكذلك الاعضاء في بعض أجهزته يعدون أيضاً مخاطبين بأحكام معاهدة

---

(١) Arrêt de La Cour lou 16 decembre, Affaire No 6/60, Jean--Humblet Contre l'Etat Belge., Rec. Vol VI, pp. 1147 et et 1148.

الفصل الثاني

بنيان السوق الاوروبية المشتركة

تقسيم :

على نهج ما سبق ان درسناه من منتظمات دولية فان تعرضنا لبحث البنيان العضوي للسوق الاوروبية المشتركة يتم من خلال نظرتين:

أولهما : ننظر فيه الى ذلك البنيان نظرة شخصية ، فندرس احكام العضوية في السوق .

وثانيهما : وننظر فيه الى ذلك البنيان نظرة عضوية ، فندرس الاجهزة التي يتكون منها الهيكل العضوي للسوق المشتركة .

ونخصص لكل مظهر من مظهري بنيان السوق الاوروبية المشتركة مبحثاً في هذا الفصل .

المبحث الأول

المظهر الشخصي لبنيان السوق الاوروبية المشتركة

تمهيد :

على خلاف ما سبق ان درسناه في الاحكام الخاصة باكتساب العضوية في كل من الامم المتحدة، والجامعة العربية نجد ان الإنتماء الى السوق الاوروبية المشتركة قد يأخذ احد صورتين:.

الصورة الاولى: العضوية الكاملة في السوق.

الصورة الثانية: الإنتساب الى السوق.

الصورة الأولى: العضوية الكاملة في السوق المشتركة

تنص المادة ٢٠٧ من معاهدة روما المنشئة للسوق المشتركة في فقرتها الأولى على ان «كل دولة أوروبية تستطيع طلب العضوية في السوق الاوروبية المشتركة. وهي تقدم طلبها الى المجلس الذي يصدر قراره بالإجماع بعد أخذ رأي اللجنة».

وتنص الفقرة الثانية من المادة المذكورة على أن «شروط القبول... ينبغي ان يتضمنها اتفاق بين الدول الأعضاء (أي الدول التسع) وبين الدولة طالبة العضوية. ويتم التصديق على هذا الاتفاق من جانب كل دولة وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة في كل منها للتصديق على المعاهدات».

واستقراء هذا النص يوحي لنا بالملحوظات الآتية:

أولا: ان معاهدة روما لم تضع ـ مسبقاً ـ قائمة بالشروط الموضوعية التي يلزم توافرها في الدولة التي تطلب العضوية في السوق، واقتصرت فحسب، على النص على ان تكون دولة أوروبية وهذا شرط تقتضيه طبيعة الهدف البعيد من وراء إنشاء الجماعات الاوروبية بوجه عام ـ ومن بينها السوق المشتركة ـ في تحقيق الوحدة السياسية الاوروبية.

أما بقية الشروط اللازم توافرها فقد أحالت المادة المذكورة الى اتفاقات تبرم بين الدولة او الدول طالبة العضوية وبين الدول الاعضاء التسع صاحبة العضوية الحالية في السوق، وهذا يوحي لنا أن هذه الشروط توضع في كل حالة على حدة ووفقاً لظرف كل دولة تطلب العضوية[1].

والواقع اننا نرى ان ذلك وضع منطقي، فالسوق المشتركة تعد من قبيل المنتظمات «مقفلة العضوية» بمعنى ان العضوية فيها تقوم على أساس الاعتبار الشخصي، فلا تقبل فيها أية دولة ما لم ترض عنها بقية الدول الأعضاء، (ولعل هذا هو السبب في جعل الإجماع شرطاً لقبول طلب عضوية الدول الراغبة في الإنضمام الى السوق).

ثانياً: ان قبول أية دولة في عضوية السوق يقتضي إبرام اتفاق بين الدول الأعضاء فيما بينها، واتفاق بين هؤلاء جميعاً وبين الدولة او الدول التي تطلب العضوية.

والسبب في هذا هو ان الناتج التي تتحقق نتيجة لانضمام أعضاء جدد الى السوق المشتركة قد تؤثر على كل من السوق نفسها. وعلى الأعضاء فيها أصلا، وعلى الدول التي تكتسب العضوية اللاحقة فيها سواء من الناحية الإقتصادية أو من الناحية السياسية. وكل ذلك يفرض بطبيعة الحال تحقق مثل هذا

---

(١) Cartou, Organisations Européennes, op. cit. p. 103 et s.

الاتفاق سواء فيما بين الدول الموجودة فعلا في عضوية السوق، أو فيما بينها وبين الدولة او الدول الراغبة في العضوية.

ثالثاً: ان الاجراءات التي وضعتها معاهدة روما لطلب عضوية السوق المشتركة ولمنحها تتفق مع منطق الافكار التي عبرنا عنها في الملحوظتين السابقتين. فطلب العضوية يقدم لمجلس وزراء السوق، وهو جهاز يضم - كما سيأتي البيان - وزراء يمثلون الدول الاعضاء في السوق، كما أن القرار الذي صدر بقبول العضوية يصدر في هذا بالإجماع، الأمر الذي يوحي بضرورة تحقق الاتفاق بين كافة الدول الاعضاء على قبول الدولة أو الدول طالبة العضوية كما ان هذا المجلس يلتزم بأخذ رأي اللجنة - وهي جهاز يمثل صالح السوق وليس صالح الدول الاعضاء - وذلك حتى يكون على بينة بما قد تتأثر به مصالح السوق من التحاق دول جديدة في عضويته.

الصورة الثانية: العضوية المنتسبة في السوق المشتركة

تعرضت معاهدة روما لصورتين من صور العضوية المنتسبة في السوق الاوروبية المشتركة(١).

الصورة الاولى: تضمنتها المادة ١٣١ من المعاهدة المذكورة، وهي خاصة بمنح العضوية للأقاليم غير الاوروبية التي تربطها ببعض دول السوق علاقة خاصة(٢).

---

(١) Luchaire F., Les associations à la Communauté économiquie Européenne, RCADI, 1975/I pp. 247 et s.

(٢) Mosconi F., La Convenzione di Lomé ed i finanzrainenti Comunitari ai Paesi in via di sviluppo, Riv. di Diritto Europeo, 1977, pp. 379–400. Von Gesau, The Lomé Convention and New International Economic Order, Leyden, 1977.

أما الصورة الثانية: فقد تضمنتها المادة ٢٣٨ من المعاهدة المذكورة، وهي خاصة بمنح العضوية المنتسبة للدول التي لا تندرج في هذه الطائفة من الأقطار أو الأقاليم.

وتعالج فيما يلي كل صورة من الصورتين المذكورتين للعضوية المنتسبة.

الصورة الأولى: منح العضوية المنتسبة للأقطار والأقاليم غير الاوروبية ذات الروابط الخاصة ببعض دول السوق:

نصت المادة ١٣١ من معاهدة روما على أنه « تتفق الدول الاعضاء على ان تنتسب الى السوق الاقطار والاقاليم غير الاوروبية التي تربطها ببلجيكا وإيطاليا وفرنسا وهولندا روابط خاصة... ».

وتنص الفقرة الثانية من نفس المادة على ان « هدف العضوية المنتسبة » (لهذه الاقطار والاقاليم) هو دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية لها وإرساء علاقات وثيقة بينها وبين الجماعة بوجه عام ».

والواقع ان هناك خلفيات سياسية واقتصادية وراء إرساء نظام العضوية المنتسبة لمثل هذه الاقطار والاقاليم في السوق الاوروبية المشتركة[1]. فلقد كانت مستعمرات عند صدور المعاهدة (إن كانت قد حصلت على استقلالها بعد ذلك). وأريد من وراء ذلك الإبقاء على شكل العلاقة الخاصة التي تربطها بدول السوق. كما ان هناك من ناحية أخرى خلفية اقتصادية وراء منح العضوية المنتسبة لمثل هذه الاقطار والاقاليم، فهي تشترك جميعاً في ظاهرة التخلف، ومن ثم تحتاج الى معونات فنية ومواد مصنعة تأتي من السوق المشتركة التي تضم في عضويتها دول متقدمة. كما ان هذه الاقطار تنتج عادة المواد

---

(١) وهي الأقطار والاقاليم الوارد ذكرها في الملحق الرابع من معاهدة روما. أنظر في تفصيل ذلك:
Catalano, op. cit, p. 541 et ss.

الاولية التي تحتاج لها السوق الاوروبية المشتركة والدول الاعضاء فيها لمقتضيات التصنيع.

ولقد عدّد الملحق الرابع الاقطار والاقاليم التي تندرج تحت هذه الطائفة وهي:

أ - أقاليم افريقيا الغربية وتشمل: السنغال، السودان الفرنسي، غينيا وساحل العاج، داهومي، مورَيتانيا، النيجر، فولتا العليا.

ب - افريقية الفرنسية الإستوائية وتشمل: الكونجو الاوسط، تشاد.

جـ - جمهورية توجو المستقلة.

د - الصومال الفرنسي وجزر القمر.

هـ - اقليم الكاميرون الخاضع للوصاية الفرنسية.

والاقاليم السابقة كانت تربطها بفرنسا روابط خاصة.

ثم ذكر الملحق بعد ذلك الاقاليم التي تربطها ببجلكيا ببجيكا روابط خاصة وهي رواندا أو روندي. وتلك التي ترتبط بإيطاليا وهي الصومال الذي كانت خاضعة آنذاك للوصاية الايطالية، وتلك التي ترتبط بهولندا وهي غينيا الهولندية.

ويتم منح هذه الاقاليم والاقطار العضوية المنتسبة متى أعلنت الدو المسؤولية عنها رغبتها في ذلك، باعتبار ان هذه الاخيرة تعمل نيابة عن تلك الاقاليم والاقطار ولصالحها.

الصورة الثانية: العضوية المنتسبة للدول الاخرى:

قررت الفقرة الاولى من المادة ٢٢٨ على أحكام خاصة بانتساب ال الاخرى التي لا تربطها بالدول الاعضاء رابطة خاصة على الذي ذكرناه في الصورة الاولى، فنصت على أن «الجماعة (أي السوق) تستطيع أن تبرم مع

الدول غير الاعضاء اتفاقيات انتساب الى السوق Accord d'Association تتميز بترتيب حقوق والتزامات متبادلة وبالعمل على نحو مشترك، وباتخاذ تصرفات وارجاءات خاصة ».

وتنص الفقرة الثانية من المادة المذكورة على أن « هذه الاتفاقيات تبرم بواسطة المجلس، باجماع الآراء وبعد اخذ رأي اللجنة ».

واستقراء هذا النص يوحي لنا بالملحوظات الآتية:

أولا: إن اتفاقات الانتساب تعد وسطاً بين الاشتراك الكامل وبين إبرام عقود ثنائية أو متعددة الاطراف تكون السوق طرفاً فيها مع دولة او دول اخرى، دون أن يترتب على هذه الاتفاقيات انشاء أي نوع من العلاقات الخاصة بين السوق وهذه الدول.

والواقع ان منح العضوية المنتسبة من شأنه أن يوسع من النطاق الذي تمارس فيه السوق المشتركة نشاطها وتعطي لفكرة التكامل التي يتأسس عليها بناء السوق مدى أعمق وفاعلية أكثر.

فالسوق المشتركة قد أنشئت - كما سلف القول - بين ست دول فقط، أصبحت بعد ذلك تسع دول وقد توجد ظروف اقتصادية وسياسية تحد من عضوية السوق لأكثر من هؤلاء، خاصة وان هذه الدول التسع متقاربة من حيث درجة النمو الاقتصادي والنضج السياسي، الامر الذي قد لا يتحقق لغيرها من الدول، ومن ناحية أخرى فان الدول الخارجة عن عضوية السوق قد تجد صعوبة كبيرة في الانصياع للقواعد والتدابير التي يتخذها السوق المشتركة خوفاً من تعرض اقتصادها لمخاطر كبيرة. ومن هنا تبرز الاهمية الكبيرة لاتفاقيات الانتساب الى السوق المشتركة، فهي تحقق تقارباً تدريجياً في المستوى الاقتصادي والسياسي للدول المنتسبة من المستوى الذي عليه الدول الاعضاء في السوق عضوية كاملة. ومن ثم فان اتفاقيات الانتساب ينبغي ان تأخذ في

الاعتبار ظروف الدولة الراغبة في الانتساب كل على حدة ، وظروف كل من السوق والدول الاعضاء فيه .

ثانياً : نظراً لأن كل اتفاق بين السوق المشتركة وبين الدولة أو الدول الراغبة في العضوية المنتسبة تخضع لظروف كل حالة على حدة فإنه من المتصور ان ترسي بعض الاتفاقات علاقات وثيقة بين السوق والدولة أو الدول الراغبة في الانتساب بينما قد ترسي بعض الاتفاقيات الأخرى علاقات ليست على نفس القدر من القوة وفي جميع الاحوال فان اتفاقيات الانتساب لا تؤدي الى اكتساب العضوية الكاملة في السوق ، ومن ثم لا تكسب العضو المنتسب ذات الحقوق ، ولا تحمله بذات الالتزامات المقررة لصالح العضو الكامل او على عاتقه .

ولقد قامت السوق الاوروبية بابرام العديد من اتفاقيات الانتساب المبرمة بين السوق وبين كل من اليونان سنة ١٩٦١ ، وتركيا سنة ١٩٦٣[١] ، واسرائيل سنة ١٩٦٤ ، ويوغسلافيا سنة ١٩٧٠ ، ومصر سنة ١٩٧٢ . وتنص الاتفاقية التي أبرمت بين السوق ومصر ، « بخفض التعريفة في دول السوق على ، الواردات المصرية بنسبة ٤٠٪ عند بدء تنفيذ الاتفاقية ، تزاد الى ٦٥٪ في أول يناير سنة ١٩٧٤ . وبالنسبة للمنتجات الزراعية تخفض دول السوق تعريفاتها على الواردات المصرية بنسبة تتراوح بين ٢٥٪ و٥٠٪ أما الموالح فتنخفض التعريفة عليها بنسبة ٦٠٪ . وفي مقابل ذلك تخفض مصر التعريفة على وارادتها من المنتجات الصناعية من دول السوق بنسبة تتراوح ٣٠٪ و٥٠٪ .

المبحث الثاني

المظهر المادي لبنيان السوق المشتركة

يتضمن التكوين العضوي للجماعات الاوروبية بوجه عام - ومن بينها السوق المشتركة - بخصائص مميزة. ويرجع هذا التمييز الى طريقة تكوين هذه الاجهزة والى طبيعة السلطات التي أسندت اليها.

ويمكن تقسيم أجهزة السوق الاوروبية المشتركة الى طائفتين من الأجهزة أجهزة تصرف Action ، وأجهزة رقابة Contrôl . ونعرض فيما يلي لكلا الطائفتين من الأجهزة[1] .

---

(١) أنظر في الأجهزة الداخلية في بنيان السوق المشتركة:

محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة... المرجع السابق ، ص١١٨١ وما بعدها ، الشافعي محمد بشير ، المنظمات... المرجع السابق ، ص١٨٥ وما بعدها .

Teitgen P. H., Communauté Européennes Rec. des Cours des Organisations Regionales Internationales, op. cit pp. 374 et. ss.

Constantinesco V., Competences et pouvoires dans les Communautés Européennes, Paris, 1974.

Vitta E., l'integrazione europea, studio sulla analisi ed infeluenze di diritto publico interns negli istituti di integrazione europea, Milano, 1962 pp. 112 e ss.

Pocar, op. cit, p. 65 e s.

الفرع الأول

أجهزة التصرف

يرجع السر في تسمية هذه الأجهزة بأنها أجهزة تصرف[1] الى أنها الأجهزة التي يناط بها إتخاذ القرارات والتصرفات التي تمارس السوق نشاطها من خلالها. وتشمل السوق الاوروبية جهازين يمكن ان ينطبق عليهما وصف أجهزة التصرف: أولهما، يعكس درجة عليا من التكامل السياسي الذي أتت به السوق المشتركة، وهذا الجهاز هو اللجنة Commssion وثانيهما، يعكس الملامح التقليدية حيث يشمل ممثلين للدول الاعضاء يعملون لحسابها ويتقيدون بتعليماتها، وهذا الجهاز هو مجلس الوزراء Consail de ministres

أولا : اللجنة

أريد لهذا الجهاز ان يتمتع باستقلال كامل عن الدول الأعضاء في السوق فهو يعمل لحساب هذا الأخير، كما انه لا يتلقى تعليمات من أي دولة من الدول

(١) تطلق بعض الاتجاهات الفقهية على هذه الأجهزة تسمية «الأجهزة التنفيذية» وينتقد كوفار هذه التسمية استناداً إلى أن هذه الأجهزة وإن كانت تمارس بعض الاختصاصات التنفيذية إلا أنها ليست على أي حال أهم الاختصاصات، ومن ناحية أخرى فإن تسمية بعض الأجهزة بأنها تنفيذية بالمقابلة، بتسمية أجهزة أخرى بأنها تشريعية قد يتفق مع تصويرات القانون الوطني، إلا أنه حينما يتعلق الأمر بمنتظم دولي تصبح هذه التسمية غير دقيقة.

الاعضاء . كما أن تصرفاته تتمع بقيمة قانونية ملحوظة سنعرض لها فيا بعد[١] .

تشكيل اللجنة :

سبقت الاشارة إلى أن أجهزة الجماعات الثلاث قد أدمجت بموجب معاهدة أبرمت في ٨ ابريل سنة ١٩٦٥ ودخلت الى حيز التنفيذ في أول يوليو سنة ١٩٦٧ . وبمقتضى هذا التعديل حلت اللجنة محل كل من السلطة العليا في الجماعة الاوروبية للفحم والصلب وجماعتي كل من السوق الاوروبية المشتركة ، والجماعة الاوروبية للطاقة.

ويتم تشكيل اعضاء اللجنة بواسطة اتفاق مشترك بين حكومات الدول الاعضاء . وعلى ذلك فان كافة الدول الاعضاء في السوق ينبغي ان توافق على المرشحين لشغل العضوية في اللجنة.

ومن الناحية الواقعية فان ممثلي الدول الاعضاء في المجلس هم الذين يقومون بتعيين اعضاء اللجنة. على ان ذلك لا يعد قراراً صادراً من مجلس وزراء السوق ، وانما يعد صورة من صور الاتفاقيات التي تتم في إطار ذلك الجهاز المذكور . ويترتب على ذلك انه لا يمكن الطعن فيه ـ كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة منه ـ أمام محكمة العدل الاوروبية .

ولقد ثار تردد كبير حول تشكيل اللجنة وعدد الاعضاء الداخلين في تكوينها ، وانتهى الرأي الى تكوينها من تسعة أعضاء ، بشرط ان تضم اللجنة في عضويتها عضواً على الاقل من كل دولة ، وبشرط الا يزيد الاعضاء

---

(١) أنظر في هذا :

Draetta U, La Commissione delle Comunità Europée, Milano, 1974 pp. 1–64.

Condorelli, La Commission des «Neuf», Rev. du Marché Commun, 1973, pp. 134–140.

المتمتعين بجنسية دولة واحدة عن عضوين (م ١٠ من معاهدة ١٩٦٥ المتعلقة بادماج اجهزة الجماعات الثلاث).

على أنه بدخول كل من بريطانيا وايرلندا والدانيارك في عضوية السوق، تم الاتفاق بين ممثلي الحكومات في ١٩ ديسمبر سنة ١٩٧٢ على ان يتم تكوين اللجنة من ثلاثة عشر عضواً يمثل كل من فرنسا وإيطاليا وبريطانيا عضوان، ولكل من بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج وايرلندا والدانيارك عضو واحد. وهذه العضوية في اللجنة ٤ سنوات قابلة للتجديد.

خصائص اللجنة:

أ - أنها جهاز جماعي Collegial، ويبدو هذا إذ عرفنا ان التصرفات التي تصدر عنها انما تصدر عن «المجمع» نفسه وليس عن الاعضاء كل على انفراد (وهذا ما نصت عليه المادة ١٧ من معاهدة الإدماج المبرمة في ٨ ابريل سنة ١٩٦٥).

ب - أنها جهاز مستقل عن الدول الاعضاء في السوق. كما أن أعضاءها يتمتعون بكامل الاستقلال في ممارستهم لاختصاصاتهم حتى في مواجهة الدول التي يحملون جنسيتها. فهم يعملون لصالح السوق ولحسابه. وتبدو ملامح هذا الاستقلال، مما نصت عليه المادة ١٠ في فقرتها الثانية من تمتع هؤلاء الاعضاء باستقلالهم الكامل، وعدم قيامهم بطلب تعليمات تتعلق بممارستهم لاختصاصاتهم حتى من الدول التي تتبعونها بجنسياتهم، وكذلك التزامهم بعدم ممارسة أية وظيفة اخرى خلال قيامهم بأعمالهم كأعضاء في اللجنة.

ومن ناحية أخرى فان ذات المادة تلزم الدول الاعضاء في السوق باحترام استقلال اعضاء اللجنة، وبعدم السعي نحو التأثير علىهم على أي نحو في قيامهم بالمهام التي أسندت اليهم.

وعند اخلال عضو اللجنة بمقتضيات الاستقلال التي ينبغي ان يأتي عليها

اداؤه لوظيفته، فان من حق اللجنة أو المجلس ان يلجأ أي منهما لمحكمة العدل الاوروبية للمطالبة بإقالة عضو اللجنة. أما إذا مارس عملا يخل بهذا الاستقلال بعد انتهاء عضويته في اللجنة فانه يظل معرضاً لجزاء حرمانه من المعاش الذي يعطى له من السوق ومن المزيات الاخرى التي يتمتع بها.

كذلك فان اعضاء اللجنة فرادي أو جماعات مسؤولون أمام البرلمان الاوروبي فيما يقومون به من أعمال. ويمكن له ان يسحب الثقة عنهم او عن أحد منهم وينجم عن ذلك ضرورة الاستقالة.

اختصاصات اللجنة[1]:

تنص المادة ١٥٥ من معاهدة روما المنشئة للسوق المشتركة على أنه، تحقيقاً لتسيير وتطوير السوق المشتركة، تختص اللجنة بالأمور الآتية:

أ - متابعة تطبيق نصوص هذه المعاهدة والنصوص التي يتم إساؤها عن طريق الاجهزة التي تنشأ بموجب هذه المعاهدة. وفي هذا الصدد فانها تملك «سلطة فرض ومنح ترخيصات وان تنبه ذوي الشأن (الدول الاعضاء أو الافراد) الى احترام نصوص المعاهدة، وأن توصي الدول باتخاذ تدابير عن جانبها، وللجنة ان ترجع في حالة المخالفة الى محكمة العدل الاوروبية.

ب - تملك اللجنة سلطة ذاتية على اصدار القرارات الملزمة. على انه يراعي عدم المبالغة في أهمية هذا الدور نظراً لأنها تمارسه في حالات محدودة، ليست على جانب كبير من الخطورة. مثال ذلك مثلا ما نصت عليه المادة ٤٨ الفقرة الثالثة حرف (د) من معاهدة روما من اختصاص اللجنة بإصدار اللوائح المنظمة لحقوق العمال المهاجرين الى دول السوق في البقاء على اقليمها اذا ما حصلوا على عمل فيه.

---

(١) Treves, Alcuni problemi sulla Commissione della Comunità Europea, in: studi Udina, I, Milano, 1975 pp. 793–809.

جـ - على ان الاختصاص الهام الذي أسند الى اللجنة فانه يتمثل في مشاركتها لغيرها من أجهزة السوق، خاصة المجلس في عملية اصدار القرارات. فلقد قررت معاهدة روما في أحوال عديدة ضرورة تدخل اللجنة بتقديم مقترحات في شأن الموضوع المعروضة على المجلس لاتخاذ قرار فيه كاجراء لازم لعملية اصدار القرار. صحيح ان المجلس يظل صاحب الاختصاص في اصداره، وصحيح انه من الناحية القانونية - لا يلتزم بما جاء في مقترحات اللجنة. إلا انه من الناحية الواقعية نجد انه غالباً من يتبع ما جاء في هذه المقترحات فيأتي القرار مطابقاً لمضمونها.

على ان مقترحات اللجنة تكتسب أهمية خاصة - حتى من الناحية القانونية - في الأحوال التي يصدر فيها القرار عن المجلس بالاغلبية - وليس بالاجماع - اذ في هذه الحالة يصبح لزاماً على المجلس إما ان يقبل مقترحات اللجنة بكاملها وإما ان يطرحها بكاملها. اذ لا يملك سلطة تعديلها الا بالاجماع.

د - وأخيراً فان اللجنة تنص بتمثيل السوق في علاقاتها بالدول الاعضاء فيها او في علاقاتها مع الغير.

فالمادة ٢١٠ من معاهدة روما تنص على ان « تتمتع الجماعة الاقتصادية الاوروبية في الدول الاعضاء فيها بأوسع أهلية قانونية يمكن ان تسند الى الاشخاص القانونية من جانب التشريعات الوطنية. وهي تستطيع على وجه خاص شراء أو بيع الاموال العقارية والمنقولة... **وهي تمثل في هذا الصدد بواسطة اللجنة** ».

أما في مواجهة الغير فان اللجنة تمثل السوق في كافة المفاوضات الخاصة بابرام الاتفاقيات معها. صحيح ان المجلس هو المختص بعملية ابرام الاتفاقيات ولكن اللجنة هي التي تتولى تمثيل السوق في كافة المراحل السابقة على ذلك كذلك تقوم اللجنة بتمثيل السوق لدى المنتظمات الدولية الاخرى كالأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والجات.

هـ - تستطيع اللجنة ممارسة أي اختصاص يسنده المجلس لها، مثل تفويضه لها باصدار بعض القرارات الداخلة أصلا في نطاق اختصاصاته.

ثانياً: مجلس الوزراء

على عكس ما رأيناه بالنسبة للجنة نجد ان مجلس الوزراء في السوق لا يتمتع بالاستقلال في مواجهة الدول الاعضاء، بل انه يضم ممثلين عن هؤلاء، كما انه يتبع تعليماتهم ويراعي مصلحة الدول الاعضاء[1]. فالمجلس يعد إذن جهازاً حكومياً، أو بمعنى آخر هو أكثر أجهزة السوق اقتراباً من الاجهزة التقليدية في المنتظمات الدولية التقليدية (مثل مجلس الامن والجمعية العامة التي يجلس فيها ممثلون عن الدول وليس عن المنتظم ذاته). ومع ذلك فان هناك فارقاً بين مجلس الوزراء في الجماعة الاوروبية وبين الاجهزة الشبيهة به في المنتظمات الاخرى يتمثل في ان المعاهدة المنشئة للسوق قد بينت درجة ممثل الدولة في هذا الجهاز واشترطت أن يكون وزيراً. وهذا ما لا تشترطه عادة المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية الاخرى.

تشكيل المجلس:

يتكون المجلس من ممثلين عن الدول الاعضاء في السوق حيث تمثل كل دولة بمندوب واحد.

ويراعى ان الوزراء الذين يمثلون الدول يتغيرون تبعاً لطبيعة الموضوع

---

(١) Giardina A. The rule of Law and implied pawers in the European Comununities, Ital. Year Book of. int. Law. 1975, pp. 99–111.

Telchini I, Il Consiglio delle Comunità Europee, Milano, 1965, p. 123–140.

المطروح على المجلس. فحينما يتعلق الأمر مثلا بمشكلة زراعية يصبح المجلس مشكلا من وزراء الزراعة في دول السوق، وحينما يتعلق الامر بمشكلة النقل يشكل المجلس من وزراء النقل. وحينما يتعلق الامر بمسألة سياسية ينعقد المجلس بحضور وزراء الخارجية وهكذا.

وإذا كان المجلس يتكون من وزراء يمثلون الدول الاعضاء فهل يعني ذلك انه يشترط دائماً أن يحضر الوزراء كافة جلسات المناقشة؟ جرى العمل على انه يمكن تفويض احد كبار الموظفين لموالاة المناقشات. على أنه في لحظة التصويت واتخاذ القرارات فان ذلك لا يتم إلا عن طريق الوزراء أنفسهم.

وتنعقد رئاسة المجلس بصورة دورية بين الوزراء، لمدة ستة أشهر لكل منهم ولقد جرى العمل في مجلس الوزراء على أنه حينما يتولى احد الوزراء وظيفة رئيس المجلس حل محله كبار الموظفين من مواطنيه، حتى يتفرغ الوزير لوظيفته في رئاسة المجلس.

اختصاصات مجلس الوزراء:

يختص الوزراء بالنظر في كافة الامور الداخلة في اختصاصات السوق المشتركة. ولقد قررت المادة ١٤٥ من معاهدة روما ان يعمل المجلس على «تنسيق السياسات الاقتصادية العامة للدول الاعضاء في السوق».

ولقد نصت المادة ١٤٨ على ان التصرفات الصادرة عن المجلس تتخذ - بصفة عامة عن طريق الموافقة عليها من أغلبية الاعضاء، ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك.

وطبيعي ان الحالات التي يشترط فيها اجماع آراء المجلس هي التي قد تمس المصالح الخاصة بكل دولة من الدول الاعضاء. ويراعى انه لا يمنع من تحقق الاجماع ان يمتنع أحد أو بعض الاعضاء عن التصويت[١].

---

(١) Pocar, lezioni... op. cit. p. 101.

على ان المعاهدة قد نصت في المادة ١٤٨ من المعاهدة المنشئة للسوق على نوع معين من الاغلبية تسمى بالاغلبية المتوازنة majorité ponderée والتي تقوم على أساس تناسب الأصوات التي تمنح لكل دولة مع وزنها داخل السوق . ومن ثم فقد منحت الدول الأربع الكبرى في السوق ، وهي المانيا وفرنسا وايطاليا وبريطانيا ، ١٠ أصوات ، يليها كل من بلجيكا وهولندا ولكل منهما ٥ أصوات . ويأتي بعدهما كل من الدانمراك وايرلندا ولكل منهما ثلاثة أصوات . وأخيراً تأتي لوكسمبرج ولها صوتان . وبذلك يصبح مجموع الأصوات ٥٨ .

« وتتوافر الأغلبية الموصوفة أو الموزونة (المتوازنة) في حال القرار الصادر بناء على اقتراح من اللجنة ، اذا ما حصل على ٤١ صوتاً على الأقل .

واذا كان المجلس يتداول لإصدار قرار دون اقتراح من جانب اللجنة فان هذا القرار يصدر إذا ما توفر له ٤١ صوتاً تعبر عن ٦ دول على الأقل » .

ويلاحظ انه بصدد القرار الذي يقتضي صدوره اجماع آراء أعضاء المجلس ، فان المادة ١٤٨ فقرة ٣ قد نصت على ان امتناع احدى الدول عن التصويت لا يحول دون صدور القرار .

الفرع الثاني

أجهزة الرقابة

تقوم أجهزة الرقابة في السوق الاوروبية المشتركة بمراقبة نشاط جهازي الـ ـر ـ ت : اللجنة والمجلس.

وأجهزة الرقابة في السوق المشتركة تتمثل في أثنين: أولهما يقوم بالرقابة السياسية وهو البرلمان الاوروبي والثاني يقوم بالرقابة القضائية وهو محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية.

ونشرع فيما يلي في دراسة كل جهاز من هذين الجهازين:

أولا : البرلمان الاوروبي

وهو جهاز الرقابة السياسية في السوق، وتصرفاته تختلف باختلاف الجماعة التي يأتي تصرفاته في اطارها. ويهمنا الوقوف على نشاطه في اطار السوق الاوروبية المشتركة أي الجماعة الإقتصادية الاوروبية[1].

أنظر في هذا الجهاز:

Guazzaroni Cesidio, Il Parlamento Europeo nel sistema istituzionale della Comuntâ Europea. Studi di Diritto Europeo in onoro di R. Monaco., Milano, Guiffré, 1977. p. 299 e ss.

.Orzello Gian-Piero, Diritto Comunitario, poteri del parlamento

تشكيل البرلمان الاوروبي:

كان البرلمان يتشكل من ١٤٢ عضواً زيدت بعد دخول كل منْ بريطانيا وايرلندا والدانيمرك الى ١٩٨ عضواً موزعة بحسب الوزن النسبي لكل دولة عضو من الدول التسع، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الإقتصادية والسكانية. ونوزع مقاعد البرلمان الاوروبي على النحو التالي:

٣٦ مقعداً لكل من فرنسا وبريطانيا والمانيا وايطاليا.

١٤ مقعداً لكل من بجيكا وهولندا.

١٠ مقاعد لكل من ايرلندا والدانيمارك

٦ مقاعد للوكسمبرج

ولقد كان ان اختيار اعضاء البرلمان الاوروبي يتم على درجتين أولهما حينما ينتبخون من مواطني كل دولة كأعضاء في البرلمانات الوطنية ثم تأتي الدرجة الثانية حينما يتم اختيارهم من جانب هذه البرلمانات ليصبحوا اعضاء في البرلمان الاوروبي. ومع ذلك فان المادة ١٣٨ من معاهدة روما كانت تنص على ضرورة انتخاب اعضاء البرلمان الاوربي ـ في فترة لاحقة ـ عن طريق الاقتراع المباشر من جانب شعوب الدول الاعضاء، وفقاً لاجراءات موحدة بناء على مشروع يعده البرلمان الاوروبي نفسه.

على ان تطبيق تلك المادة قد تأخر لمدة طويلة نظراً لصعوبات كثيرة على الرغم من اعداد الكثير من المشروعات في هذا الصدد.

وأخيراً وفي سنة ١٩٧٥ قام البرلمان الاوروبي باعداد مشروع خاص بأسلوب واجراءات انتخاب اعضائه، وتمت الموافقة عليه من جانب المجلس في ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٧٦. ولقد دعا هذا المشروع الدول الاعضاء تشريعات

---

europeo, elezioni a sufraggio Unversale.

مجموعة المقالات المهداة الى موناكو. المرجع السابق، ص٤٨٩ وما بعدها.

واتخاذ التدابير الوطنية التي تسمح باجراء مثل هذا الانتخاب.

والتجديد الذي أتى به هذا المشروع هو رفع عدد اعضاء البرلمان الى ٤١٠ عضواً موزعين على الآتي[1]:

٨١ مقعداً لكل من فرنسا وبريطانيا والمانيا وايطاليا.
٢٥ مقعداً لهولندا
٢٤ مقعداً لبلجيكا
١٦ مقعداً للدانيمارك
١٥ مقعداً لايرلندا
٦ مقاعد للوكسومبرج.

ولعل الحكمة التي توخاها المشروع في هذا الصدد هو تمكين تمثيل كافة الفعاليات السياسية في الدول الاعضاء في السوق بما فيها من ينتمي الى الاقلية.

ويتم انتخاب الاعضاء عن طريق الاقتراع المباشر من شعوب الدول الاعضاء في السوق. لمدة ٤ سنوات.

ولقد كان من المقرر ان يتم انتخاب أعضاء البرلمان الاوروبي في العاشر من يونيو سنة ١٩٧٨ الا انه في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٧٧ انعقد مؤتمر قمة بريطاني فرنسي لبحث امكانيات انتخاب أعصاء البرلمان الاوروبي عن طريق الاقتراع المباشر في كافة الدول الاعضاء واتخذ العديد من التدابير لانجاز هذا الامر في منتصف عام ١٩٧٨، الا ان بريطانيا فقد أعلمت مجلس وزراء خارجية السوق المشتركة المنعقد في بروكسل انها لن تكون مستعدة لاجراء هذه الانتخابات قبل عام ١٩٧٩[2]. وفي ١٠ يونيو ١٩٧٩ تم انتخاب البرلمان الأوروبي عن طريق الاقتراع المباشر.

---

(١) ويراعى أنه بعد دخول اليونان إلى عضوية السوق إرتفع العدد إلى ٤٢٦ عضوا

(٢) La Monde Diplomatique, Fèvrier 1978, p. 43.

اختصاصات البرلمان الاوروبي:

اذا كان الإختصاص الأصيل للبرلمان الاوروبي يتمثل في أعمال الرقابة فان هذه الرقابة تعدد اتجاهاتها: فمنها رقابة سياسية، ومنها رقابة على الموازنة (الميزانية)، ومنها رقابة تشريعية.

أ - الرقابة السياسية:

نصت المادة ١٤٠ في فقرتها الثالثة على أنه يجب على اللجنة ان تجيب على الأسئلة التي توجه اليها من البرلمان الاوروبي او من أعضائه.

وتكون الإجابة اما شفاهة او كتابة، وتنشر الإجابة في الجريدة الرسمية للجماعات الاوروبية.

كذلك فان من حق البرلمان الاوروبي مناقشة التقارير العامة التي تقدمها اللجنة عن نشاطها كل عام، وهذا ما يمثل نوعاً من الرقابة اللاحقة على ذلك النشاط.

ومن ناحية أخرى فانه يمكن دعوة اعضاء اللجنة الى المثول أمام البرلمان الاوروبي للإجابة على ما يوجه إليهم من أسئلة، ولتوضيح ما يطلب اليهم توضيحه من أمور.

ويستطيع البرلمان الاوروبي ان يمارس اختصاصات مماثلة في مواجهة مجلس وزراء السوق.

ولقد جرى العرف في السوق المشتركة على انه في نوفمبر من كل عام يمثل اعضاء اللجنة وأعضاء مجلس الوزراء أمام البرلمان الاوروبي لتجري مناقشة عامة بين اعضاء الأجهزة الثلاث، يتم خلالها تبادل وجهات النظر حول نشاط السوق بوجه عام.

ب ـ الرقابة على الموازنة (الميزانية):

كانت مالية السوق المشتركة تعتمد في الأصل على مساهمات الدول الاعضاء فيها، شأنها في ذلك شأن المنتظمات الدولية التقليدبة. على ان مثل هذا النظام يجعل السوق تحت رحمة الدول الاعضاء إذ يكفي ان تعارض دولة ما أو أكثر من الدول الاعضاء سياسة السوق في أمر من الأمور فتلجأ للضغط عليها عن طريق الامتناع عن اداء مساهمتها المالية في ميزانية السوق.

ولهذا السبب فقد نصت المادة ٢٠١ من معاهدة روما على أن تقوم اللجنة بتقديم دراساتها الى المجلس حول إمكانية إحلال نظام للتمويل الذاتي محل مساهمات الدول الأعضاء في ميزانية السوق.

ولقد تقدمت اللجنة بمثل هذه الدراسة، وصدر من المجلس قراراً في ٢١ إبريل سنة ١٩٧٠ بانشاء موارد ذاتية لميزانية السوق[١]. كما أبرمت في اليوم التالي (٢٢ ابريل سنة ١٩٧٠) وفي اطار المجلس معاهدة متعلقة بالاجراءات الخاصة بالميزانية.

وتتمثل رقابة البرلمان الاوروبي وفقاً للنظام الذي ينطبق ابتداء من سنة ١٩٧٥ فيما يلي:

أ ـ اقرار مشروع الميزانية.

ب ـ اقتراح تعديلاث أو إجراء مثل هذه التعديلات على الميزانية وتحويلها الى المجلس لإقرارها، هذا الأخير يصبح أمام موقف من ثلاث:

١ ـ اما ان يقر التعديلات، أو ينصاع لاقتراحات التعديلات التي طلبها البرلمان الاوروبي.

---

(١) ويتم التمويل الذاتي للسوق عن طريق عدة مصادر هي: ناتج التعريفة الخارجية المشتركة، الفارق بين سعر المنتجات الزراعية لكل السوق وبين سعرها العالمي، بالاضافة إلى نسبة ١٪ من الضرائب المفروضة في كل دولة عضو تتحول مباشرة إلى ميزانية السوق.

٢ - وإما ان يعدل في التعديلات المقترحة.

٣ - وإما ان يرفضها تماماً، ويصر على المشروع السابق، وعليه عندئذ ان يخطر البرلمان بهذه المواقف.

جـ - الرقابة على النشاط التشريعي للسوق:

سبقت الاشارة الى ان معاهدة روما قد أسندت الى كل جهاز من جهازي التصرف (اللجنة والمجلس) سلطات عديدة من بينها وضع بعض القواعد القانونية. ولقد فرضت المعاهدة على كلا الجهازين اخذ رأي البرلمان الاوروبي في بعض الاحوال المحددة قبل إرساء قاعدة قانونية في اطار السوق المشتركة.

وكما سنرى من بعد نجد انه من حيث المبدأ فإن رأي البرلمان لا يقيد المجلس، صحيح انه قد يكون ملزماً قبل اتخاذ التصرف باستطلاع رأي البرلمان، ولكن هذا الرأي لا يقيده. ولعل ذلك ما كان مثار شكوى البرلمان، الاوروبي من أن أجهزة التصرف تعتبر أخذ رأيه مجرد مسألة شكلية دون ان تلقى وزناً كبيراً الى ما يراه.

ولقد لفتت هذه الشكوى المتكررة الانظار الى ضرورة أخذ آراء البرلمان الاوروبية بصورة أكثر جدية. وفي سبيل اصلاح هذا الوضع تقدم « فيدل Vedel »، في مارس ١٩٧٢ بتقرير ضمنه سلسلة من التدابير لتحقيق هذا الإصطلاح.

ولقد تمثل الإصلاح انه منح البرلمان الاوروبي سلطة المشاركة في الاختصاصات التشريعية على قدم المساواة مع مجلس الوزراء.

كما انه من ناحية اخرى منح البرلمان حق الإعتراض التوقيفي Veto Suspensif، بمعنى انه يطلب الى المجلس اعادة بحث الموضوع مرة أخرى.

ولقد حدد التقرير المجالات التي يستطيع البرلمان الاوروبي فيها ممارسة هذه

السلطات بالمجالات التي توضع فيها السياسات المشتركة وهي: السياسة الزراعية، سياسة النقل، والسياسة الضريبية في الدول الاعضاء.

ثانياً: محكمة العدل الخاصة بالجماعات الاوروبية

كانت محكمة العدل من الأجهزة المشتركة للجماعات الثلاث منذ ان قامت هذه الأخيرة. إلا ان الأسلوب الذي تمارس به اختصاصاتها يختلف باختلاف نطاق كل جماعة من الجماعات الثلاث ونحن لا نحفل سوى باختصاصات محكمة العدل في اطار السوق الاوروبية المشتركة.

والوظيفة الأساسية للمحكمة كما حددتها المادة ١٦٤ من معاهدة روما هي «ضمان احترام القانون في تفسير وتطبيق المعاهدات المنشئة للجماعات.

والنظام الذي يحكم اختصاص وتنظيم المحكمة تضمنته المعاهدة المنشئة للسوق، وبروتوكول المحكمة الصادر في ١٧ ابريل سنة ١٩٥٧، ولائحة الاجراءات التي وضعتها المحكمة ذاتها[١].

تشكيل المحكمة:

تتكون المحكمة من تسع قضاة وأربع محامين عامين. يعينون عن طريق الاتفاق بين حكومات الدول التسع الاعضاء.

ويتم تعيين القضاة والمحامين العامين لمدة ست سنوات، ويقوم القضاة فيما بينهم بتعيين رئيس المحكمة.

---

(١) أنظر في دراسة كاملة ومفصلة لهذه المحكمة:
Teitgen, Communautés Europeennes, op. cit, pp. 347–442.

والمحامي العام يقوم بدراسة القضية المطروحة على المحكمة، ويقدم لهذه الأخيرة تصوراته - من وجهة النظر القانونية البحتة - حول الحل او الحلول المحتملة لهذه القضية، مع بيان الأسباب (م ١٧٧ من معاهدة روما). وهو يقوم بعمله هذا بجدية تامة واستقلال كامل.

اختصاص المحكمة:

يتميز اختصاص محكمة العدل الدولية الخاصة بالجماعات الاوروبية بأنه اختصاص محدد، يعني ان المحكمة لا يمكن ان تمارس اختصاصاتها ذات الطابع القضائي الا في الأحوال التي يسند اليها صراحة هذا الاختصاص.

ولقد قامت المعاهدات المنشئة للجماعات الاوروبية الثلاث - ومن بينها معاهدة روما المنشئة للسوق المشتركة - بالنص على بعض الاختصاصات المحددة لمحكمة العدل، بينما توجد بعض الاختصاصات الاخرى ترك الباب ازاءها مفتوحاً بحسب ما يتكشف عنه المستقبل من حاجات. ومع ذلك فانه ينبغي ان يصدر بتحديدها تصرفات واضحة: قد تكون ذات طابع اتفاقي، قد تكون ذات طابع تشريعي، وفي جميع الاحوال ينبغي ان ينص صراحة على ما تختص به من أمور مستحدثة.

وفيما يتعلق بتحديد من تعد المحكمة مختصة في مواجهتهم، او بمعنى آخر من لهم الحق في المثول أمام المحكمة فانهم يتمثلون في:

أ - أجهزة السوق المشتركة (والجماعتين الاخريتين كذلك).

ب - الدول الاعضاء في السوق المشتركة.

جـ - رعايا الدول الاعضاء في السوق. ولعل ذلك يعكس طابع الابتكار في هذا الشأن فهؤلاء يستطيعون ان يطالبوا او أن يكونوا مطالبين بالحقوق وبالالتزامات امام المحكمة.

الفصل الثالث

الوسائل القانونية لممارسة نشاط السوق المشتركة

تتعدد الوسائل القانونية التي تمارس أجهزة السوق بواسطتها الاختصاصات المختلفة التي أسندت لها. ومن بين هذه الوسائل ما يوصف بأنها تصرفات من جانب السوق وحدها بمعنى انها تصدر عن أجهزة السوق وتنسب الى هذه الاخيرة وحدها، بينما هناك وسائل أخرى توصف بأنها تصرفات اتفاقية لأنها تبرم بين الدول الاعضاء في السوق كما انها تنسب الى هؤلاء، حتى ولو تم هذا التصرف في إطار السوق ذاته.

وندرس فيما يلي الوسائل القانونية التي توصف بانها تصرفات صادرة عن الجانب الواحد للسوق Actes Unilateraux، ثم نعقب ذلك بدراسة الوسائل القانونية ذات الطبيعة الاتفاقية Actes Conventionnels. وتخصص لكل طائفة من هاتين الطائفتين فرعاً في هذا المبحث.

المبحث الأول

التصرفات الصادرة من جانب واحد

يمكن التمييز داخل طائفة الوسائل القانونية التي تتخذ شكل التصرف الصادر من جانب السوق وحدها بين طائفة الوسائل ذات الأثر الملزم، وتلك التي لا تنتج مثل هذه الآثار.

أولا : التصرفات الملزمة

سبقت الاشارة الى ان الجماعات الاوروبية ـ ومن بينها السوق الاوروبية المشتركة ـ تملك إصدار تصرفات ملزمة سواء بالنسبة للدول الاعضاء فيها أو بالنسبة لرعايا هؤلاء دون حاجة الى تدخل من هذه الدول، وهذه تصرفات ملزمة في كافة عناصرها، بمعنى أنها تصبح قابلة للتنفيذ فور صدورها. بينما هناك قرارات أخرى تتراخى آثارها الملزمة الى وقت لاحق لصدورها بحيث لا تنتج الآثار الملزمة الا اذا تدخلت الدول المعنية فتخيرت الوسيلة التي من شأنها وضع هذه التصرفات موضع الإلزام. وهذا يدعونا الى البحث عن القرارات الملزمة في كافة عناصرها والقرارات المزمة من حيث الغاية دون الوسيلة.

القرارات الملزمة في كافة عناصرها:

وهي القرارات الملزمة في كافة عناصرها كما سبق القول عند دراستنا للأمم المتحدة بمعنى انه يتوافر لها قوة النفاذ الذاتي فور صدورها، كما أنها

تنتج آثارها الملزمة حالا ومباشرة في مواجهة المخاطب بها سواء كان المخاطب هو الدولة العضو أو كان أحد رعاياها. ويمكن التمييز في اطار هذه الطائفة من التصرفات بين القرارات العامة، والتي تتمثل في اللوائح وبين القرارات الفردية[1].

١ ـ اللوائح

أسندت المعاهدة المنشئة للسوق الاوروبية سلطة استكمال وتطوير القواعد التي تضمنتها المعاهدة ذاتها، وذلك باتخاذ تصرفات لها صفة تشريعية، بمعنى انه يتوافر لها خصائص التشريع من حيث ارسائها لقواعد عامة مجردة.

وقد وضحت المادة ١٨٩ من معاهدة روما خصائص اللائحة بانها «عامة الخطاب، وانها ملزمة في كافة عناصرها، وانها تطبق مباشرة في الدول الاعضاء».

أ ـ اللائحة عامة الخطاب:

والمقصود بأن اللائحة عامة الخطاب هو ان المخاطبون باحكامها لا يمكن تحديدهم بذواتهم. وفي هذا تقرر محكمة العدل الخاصة بالجماعة الاوروبية ان

---

(١) ولقد كانت المعاهدة المنشئة للفحم والصلب في أسبق المعاهدات الدولية إلى تعريف المقصود بهذا النوع من التصرفات حينما نصت المادة ١٤ أن للقرارات الصادرة من السلطة العليا:
«sont obligatoires en tous leurs élèments».

والقرار يصبح ملزماً في كافة عناصره إذا كان قادراً بذاته على تعديل المراكز القانونية السابقة على صدوره. وهذا هو المعيار الذي اعتنقه مجلس الدولة الفرنسي في قضية مشهورة أطلق عليها قضية Amoros، وشايعته في ذلك محكمة العدل الأوروبية.

أنظر في تفصيل أوفى، رسالتنا السابق الاشارة إليها ص١٣٦، وهامش (١) من الصفحة المذكورة وما بعدها.

Ribolzi Cessare, Diritto Amministrativo Comunitario, VII Corso di diritto e di economia della Comunita Europea Milano, P. II.

اللائحة تتوجه بخطابها الى عدد غير محدود من المخاطبين، أو أنها تتناول فئة منهم ككل وبصفة مجردة »[1].

ب ـ اللائحة ملزمة في كافة عناصرها:

ويقصد بذلك انها ملزمة سواء من حيث الهدف الذي ترمي الى تحقيقه، أو من حيث الوسيلة التي أختيرت لتحقيق هذا الهدف.

جـ ـ اللائحة تنطبق حالا ومباشرة في الدول الاعضاء:

يعني عنصر الانطباق الحال والمباشر للقواعد التي تتضمنها اللائحة « كاملة » من حيث العناصر اللازمة لنفاذها، او بمعنى آخر لها القدرة الذاتية على النفاذ في مواجهة المخاطب بها بحيث لا يكون تنفيذها مشروطاً بصدور تصرف لاحق سواء من جانب أحد اجهزة المنتظم الذي أصدرها أو من جانب الدول المخاطبة بها[2].

ولعل ما يلفت النظر في صياغة المادة ١٨٩ السابق الاشارة اليها هو انها قررت « أن اللوائح تنطبق... في كافة الدول الاعضاء ».

ويرى اتجاه فقهي ان عبارة « في كافة الدول الاعضاء » (وليس على الدول الاعضاء) تعني ان اللائحة ملزمة لرعايا الدول دون ان تكون ملزمة للدول

---

(١) Arrêt du 14 decombre 1962, Affaires Jointes No 16 et 17/1962, Confëderation Nationale de producteurs de fruits et legumès et autres contre le conseil de la C. E. E., Rec. Vol. VIII. p. 918.

وأنظر على وجه الخصوص:

Arrêt du 18 juin 1970, Affaire Hauptzollamt BremenFreihafen· Contre Waren Import Gesellachaft.

وأنظر في تحليل هذا الحكم:

Boulouis-Chevalier, Grands Arrêts..., op. cit, pp. 32 et s.

(٢) Morand, op. cit p. 60

ذاتها[1]. على أننا لا نقبل هذا التفسير، فكيف يتسنى ان يلزم رعايا الدول الاعضاء من أفراد ومشروعات باحكام اللائحة ما لم تكن الدول ذاتها ملتزمة بها؟ هل يستقيم ان تقوم الدولة بإصدار تشريع وطني - مثلا - تخالف فيه احكام اللائحة باعتبارها أنها ليست ملزمة بها؟ وماذا يكون عندئذ موقف رعايا تلك الدولة بين اللائحة والتشريع الوطني وكلاهما ملزم لها؟.

ان هذا التناقض لا يمكن حله إلا إذا أكدنا ان اللائحة ملزمة للدول الاعضاء في السوق تماماً كما هي ملزمة لرعايا هذه الدول.

٢ - القرارات الفردية:

تنص المادة ١٨٩ في فقرتها الثانية ان القرار (الفردي) ملزم في كافة عناصره لمن يتوجه اليه.

والقرار الفردي يتمتع هو الأخير بالصفة الإلزامية في كافة عناصره، وان تطبيقه هو الآخر حال ومباشر. على ان ما يميزه - كما ذهبت محكمة العدل الاوروبية - هو ان المخاطبين به يمكن تحديدهم بذواتهم فهو بذلك لا يضع قاعدة قانونية عامة ومجردة، وانما يضع حكماً فردياً خاصاً اما بمخاطب معين بذاته، او صادر في شأن حالة معينة بذاتها[2].

التصرفات الملتزمة من حيث الغاية دون الوسيلة:

أهم ما يميز هذا النوع من التصرفات هو دور الدول المخاطبة بها في وضعها موضع التنفيذ، بحيث يمكن القول بأن تنفيذ مثل هذه التصرفات يمر من خلال عملية مركبة: في قمتها يأتي دور السوق الذي يحدد الهدف وهو بذاته ملزم،

---

(١) Mergret Jacques La Communauté Econumique. Européenne, Juris–Classeur du droit international vol. II, Fasc. 166 A, pp. 13–14.

(٢) القضية السابق الاشارة إليها ص٣٨٩ هامش (١).

ويأتي عند قاعدتها دور الدول المخاطبة بها حيث تختار ـ بما لها من سلطة تقديرية ـ الوسيلة اللازمة للتنفيذ

والمثل على هذه التصرفات في إطار السوق الاوروبية المشتركة هو التوجيهات Directives والتي نصت عليها المادة ٣/١٨٩ من معاهدة روما بقولها « ان التوجيه يلزم الدولة المخاطبة به فيما يتعلق بالهدف المراد تحقيقه، مع إبقاء الاختصاص في اختيار الوسيلة اللازمة لذلك للأجهزة الوطنية ».

والواقع ان التوجيهات يمكن ان تحقق غايات متعددة : منها مثلا ان أجهزة السوق المشتركة تستخدم « التوجيهات » كوسيلة لاستكمال وتطوير نصوص المعاهدا، « كما انها تعتبر مصدراً غير مباشر للنصوص القانونية... » فقد ترى الدولة المخاطبة بالتوجيه ان تحقق الغاية المزمة الواردة في التوجه قد يتم عن طريق اصدار تشريع معين، او إلغاء تشريع قائم ومن هنا كانت التوجيهات صدراً غير مباشر للقانون[١].

ثانياً : التصرفات غير الملزمة

نصت المادة ١٨٩ في فقراتها الاخيرة « ان التوصيات والآراء غير ملزمة » هناك طائفتان اذن من التصرفات غير المزمة.

أ ـ التوصيات : وهي عبارة عن مقترحات تصدر إما عن مجلس الوزراء وعن اللجنة وتتوجه اما للدول الاعضاء واما الى رعاياها من الأشخاص الطبيعية او المعنوية يدعوانهم بواسطتها الى اتخاذ سلوك معين او الامتناع عن سلوك معين. وعادة ما تتضمن هذه المقترحات تقديراً لمواقف معينة، وتصورات ما قد ينجم عنها من نتائج، مع بيان الوسائل اللازمة لتحقيق او لتلافي مثل هذه النتائج.

---

(١) أنظر في هذه التصرفات وفي مناقشة طبيعتها القانونية، رسالتنا السابق الاشارة إليها، ص١٤٠ وما بعدها. وأنظر أيضاً كوفار، المرجع السابق، ص٤٣

ب ـ الآراء : وهي تتضمن رأياً معيناً بصدد موقف معين ، وهي تصدر عن الأجهزة التي اسند اليها معاهدة روما هذا الاختصاص وهي المجلس واللجنة ومحكمة العدل ، والبرلمان الاوروبي .

واذا كانت الآراء ليست في ذاتها ملزمة ، الا ان طلبها من جانب جهاز ما من جهاز آخر قد يكون ملزماً . مثال ذلك ما نصت عليه المادة ٢٣٥ التي قررت انه حينما يريد المجلس اتخاذ تصرفات معينة لتحقيق اهداف السوق المشتركة دون ان تكون منصوصاً عليها في المعاهدة فان عليه ان يأخذ رأي البرلمان الاوروبي .

المبحث الثاني

التصرفات الاتفاقية

تتمثل التصرفات ذات الطبيعة الاتفاقية التي تتخذ في اطار السوق، المشتركة في الاتفاقيات الدولية وفي العقود التي تبرمها[1].

أولا : الاتفاقيات الدولية

الاتفاقيات الدولية قد تبرم إما في اطار السوق الاوروبية المشتركة نفسها، واما ان تبرم بينها وبين الغير.

أ - الاتفاقية التي تبرم في اطار السوق المشتركة :-

أتاحت اتفاقية روما لممثلي حكومات الدول الاعضاء في مجلس الوزراء الاستفادة من الإطار التنظيمي الذي يجمعهم داخل المجلس، فسمحت بإبرام اتفاقيات دولية بالمعنى الصحيح داخل المجلس فيما بين الدول الاعضاء، وذلك دون اللجوء الى الإجراءات الاكثر تعقيداً لإبرام المعاهدات الدولية. وهذا ما اصطلح على تسميته باسم «الاتفاقيات المبرمة في صورة مبسطة». ومثال هذه الاتفاقيات ما ابرم بين الدول الاعضاء في السوق المشتركة لتنفيذ اتفاقيات سبق ابرامها بين السوق وبين دولة أخرى راغبة في الحصول على العضوية المنتسبة للسوق.

---

(١) أنظر في هذا كوفار، المرجع السابق، ص٤٥ وما بعدها.
وأنظر على وجه الخصوص:

Morand, op. cit 68 et ss.

ب ـ الاتفاقيات التي تبرم بين السوق والغير :

ونقصد بالغير هنا الدول الاخرى او المنتظمات الدولية الاخرى : ولقد نصت المادة ٢٢٨ من معاهدة روما على أهلية السوق المشتركة لابرام مثل هذه المعاهدات .

وتقوم اللجنة بدور المفاوض باسم السوق مع الغير لابرام الاتفاقية الدولية ، وباذن من المجلس وتحت رقابته . على أن عملية ابرام الاتفاق ذاته تتم من جانب المجلس..

ثانياً : العقود

نصت معاهدة روما المنشئة للسوق المشتركة على تمتع السوق بشخصية قانونية في مواجهة الدول الاعضاء ، ومن ثم فان لها أهلية التعاقد . وعند التنازع حول أي أمر من الأمور المتعلقة بالعقود المبرمة بين السوق وبين احد الدول الاعضاء أو بين أحد رعايا الدول الاعضاء ـ سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً ـ فان الاختصاص القضائي لفض هذا النزاع ينعقد للمحاكم الوطنية كقاعدة عامة . ومع ذلك فان المادة ١٨١ من معاهدة روما نصت على ان « تختص محكمة العدل بالنظر في النزاع في العقود متى كان هنا نص يسمح لها بذلك » .

أما من حيث القانون الواجب التطبيق على مثل هذه العقود فان معاهدة روما لم تتضمن أي نص بين أي قانون يجب تطبيقه . بل ان الامر يزيد تعقيداً اذا قرأنا المادة ٢١٥ من معاهدة روما التي تنص على ان المسؤولية التعاقدية ينظمها القانون الواجب التطبيق على العقد » . ولكن دون ان تحدد ما هو هذا القانون . ويرى جانب من الفقه ان القانون الواجب التطبيق هو القانون الوطني للدولة التي أبرم معها العقد[1] .

---

(١) موران.المرجع السابق ص٦٨ وما بعدها .

بذلك نكون انتهينا من دراسة السوق الاوروبية المشتركة سواء بتحليل المعاهدة المنشئة لها. أو بدراسة تكوينها العضوي او بالتعرض للوسائل القانونية لممارسة اختصاصاتها.

تمّ بحمد الله.

فهرس

الصفحة

مطابع الأمل
بيروت - كورنيش المزرعة - تلفون ٢١٠٧٩٦

الدار الجامعية للطباعة والنشر

الادارة : بيروت ـ تجاه جامعة بيروت العربية ـ شارع عفيف الطيبي ـ بناية العلبكي ـ الطابق الرابع
تلفون: ٣١٦٣٦٦ ـ ص.ب: ٩٣٣٣ ـ فاكسيملي: ٣١٧١١٨ ـ برقياً: ميكاوي ـ تلكس: MAKKAWI 23059 LE

فرع الكويت : الكويت ـ شارع فهد السالم ـ عمارة البسام ـ الدور الأول ـ تلفون: ٢٤٣٥٦٧٧ / ٢٤٢٤٨٨٤
ص.ب: ٨٢٦٠ برقياً: الطلبة فاكسيملي: ٢٤٢٦٠٦٩

فرع ج.م.ع : منشأة الكتب الجامعية ـ الاسكندرية ـ الابراهيمية ـ ١٠ شارع علي عباس الحلواني ـ الدور الأول
رقم ١ ـ ص.ب: ٢٨٩ ـ برقياً ـ ميكاوي ـ تلفون: ٥٩٦٠١٢١ ـ فاكسيملي: ٥٩٦٩٥٠٤